Decide

De bestrijding van witwassen

Beschrijving en effectiviteit 2010-2013

Startversie monitor anti-witwasbeleid

oktober 2015

Decide bv maakt deel uit van de dutch group en is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen

Titel: De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013. Startversie monitor anti-witwasbeleid.

Auteurs: dr. J. van der Knoop, mr. R. Rollingswier, *Decide*,

Wetenschappelijke begeleiding: prof. dr. F.N. Stokman.

Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Voorwoord

Met dit onderzoek is een belangrijke stap gezet in het inzichtelijk maken van de praktijk van de bestrijding van witwassen. Tot nu toe zijn hier alleen fragmentarische onderzoeken naar uitgevoerd. Het onderzoek maakte al snel duidelijk dat er vele aspecten zijn en dat alles met alles samenhangt. Eén van de uitdagingen in dit onderzoek was daarom het ontwikkelen van een framework waarmee de complexe praktijk van de bestrijding van witwassen kan worden ingekaderd.

In het onderzoek zijn vele datasets verzameld: cijfers over onderzoek, vervolging, ongebruikelijke en verdachte transacties en nog vele andersoortige data. Op dit punt kregen wij alle medewerking van de betrokken organisaties. Wij hechten eraan hen hiervoor te danken; zonder hun medewerking was het onderzoek niet geslaagd.
Daarnaast is een groot aantal functionarissen, werkzaam in organisaties die zich (onder andere) bezig houden met het bestrijden van witwassen, geïnterviewd. Van de vele verzoeken tot een gesprek werd er slechts één geweigerd. We willen bij deze de respondenten danken voor hun bereidheid open over de praktijk van de witwasbestrijding te spreken.

Het anti-witwasbeleid is geëvalueerd aan de hand van de effectiviteitcriteria van de Financial Action Task Force (FATF), zij het dat niet op alle criteria en aspecten voldoende data zijn verzameld. Dit was een boeiende exercitie: wat hebben wij eigenlijk aangetroffen in de Nederlandse praktijk van de witwasbestrijding en hoe is dit te duiden in het licht van internationale effectiviteitcriteria? Zonder het eerder genoemde framework was deze evaluatie niet mogelijk geweest. Omgekeerd leidde de evaluatie tot een beter begrip van de praktijk.

De door dit onderzoek tot stand gekomen startversie van een monitor anti-witwasbeleid kan worden beschouwd als een soort nulmeting. Het dient als uitgangspunt voor volgende versies van de monitor. Zoals elke startversie kent ook deze beperkingen. Deze zijn hoofdzakelijk het gevolg van het verkennend karakter van het onderzoek. Maar nu eenmaal duidelijk is geworden welke informatie van belang is, kan de volgende versie van de monitor worden uitgebouwd. Verder kan de komende National Risk Assessment bijdragen aan meer focus van de monitor.

Tenslotte willen de onderzoekers de begeleidingscommissie[1] bijzonder danken voor hun steun bij de verkenning van het veld en de dataverzameling en voor de vele nuttige opmerkingen, tips en opbouwende kritiek.

[1] Vermeld in bijlage XIII

Samenvatting

Vraagstelling van het onderzoek

De bestrijding van witwassen geniet in Nederland al jaren een hoge prioriteit. Zo staat het in de lijst van landelijke prioriteiten van de politie, vastgesteld in 2011, en wordt het als belangrijk aandachtspunt genoemd in het regeerakkoord van het huidige kabinet.
De laatste 10 jaar is veel onderzoek verricht naar het meldsysteem van ongebruikelijke transacties, onder andere door de Algemene Rekenkamer (AR, 2008). De AR uitte destijds kritiek op het gebrek aan inzicht in de bestrijding van witwassen. In een update van haar onderzoek in 2014 herhaalde de AR haar conclusies in grote lijnen. Zij wees er op dat er onvoldoende inzicht is in de *effectiviteit* van witwasbestrijding.
Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de AR namen de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën het initiatief tot de ontwikkeling van een beleidsmonitor anti-witwasbeleid. Deze monitor zou de prestaties van de actoren in het veld van de witwasbestrijding in beeld moeten brengen, zodat de beleidsmakers beter in staat zijn hun regiefunctie te vervullen.
Het onderzoek ten behoeve van de opzet van een beleidsmonitor is door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) uitbesteed aan *Decide*.[2]
Het onderzoek van *Decide* heeft een drieledige doelstelling:

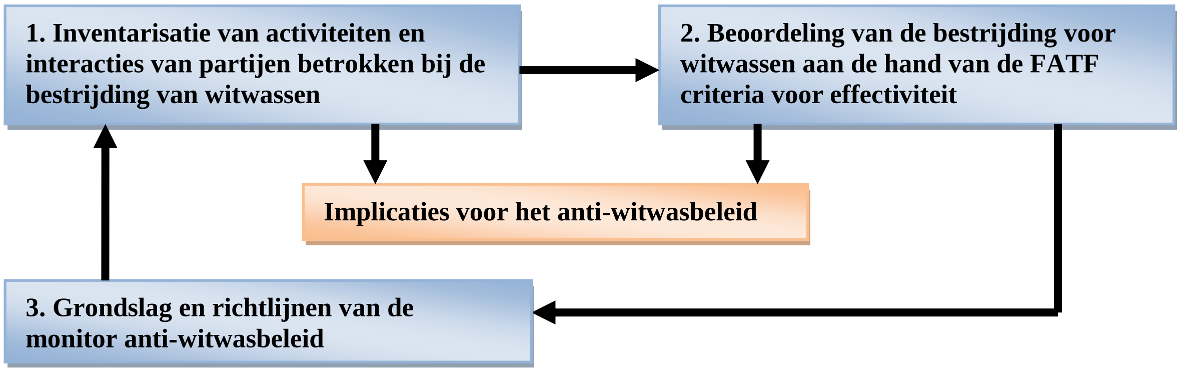
1. Het verkrijgen van inzicht in de activiteiten van de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen en in de onderlinge zaak- en informatiestromen.
2. Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van het Nederlandse witwasbestrijding aan de hand van de criteria voor een effectieve witwasbestrijding van de Financial Action Task Force (FATF).
3. Het ontwikkelen van de grondslag van een beleidsmonitor anti-witwasbeleid.

Groeimodel van de monitor

Dit onderzoek draagt bij aan het vaststellen van (prestatie-) indicatoren van de bestrijding van witwassen, die op dit moment haalbaar, meetbaar en adequaat zijn. Ten eerste door de inventarisatie van beschikbare data van activiteiten van de organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen en informatiestromen tussen deze partijen en de duiding hiervan. Ten tweede door de toetsing van de huidige praktijk aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. In de volgende versie van de monitor zal men door het uitwerken en specificeren van deze indicatoren beter in staat zijn het anti-witwasbeleid in kaart te brengen. Hiermee is een cyclisch groeimodel van de monitor geschetst, zie schema S.1. De implicaties voor het beleid kunnen zowel worden afgeleid van de inventarisatie van activiteiten als van de toetsing aan de FATF criteria.
Het voorliggende rapport behelst aldus de startversie van de monitor. Vanwege het verkennend karakter van deze eerste inventarisatie is deze versie onvermijdelijk hier en daar fragmentarisch.

[2] *Decide* is een onderzoeksbureau verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en maakt deel uit van de dutch group.

Figuur S.1: schets van het cyclisch groeimodel van de monitor anti-witwasbeleid



Onderzoeksaanpak

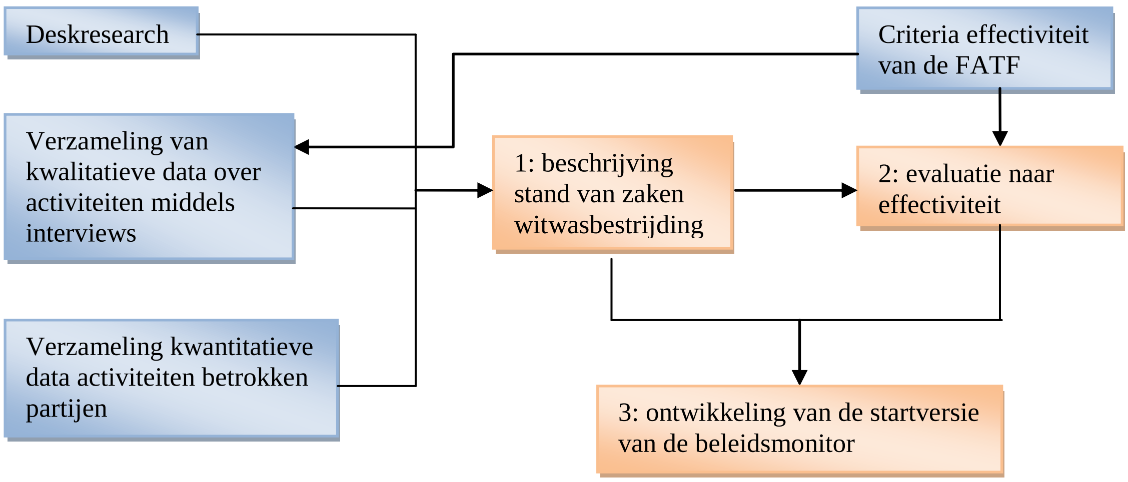
Eerst zijn de activiteiten gericht op de bestrijding van witwassen in kaart gebracht en geduid. Hiervoor zijn uiteenlopende bronnen geraadpleegd: deskresearch, interviews met 35 deskundigen werkzaam bij de organisaties die zich bezig houden met de bestrijding van witwassen en kwantitatieve data van de strafrechtketen en het meldsysteem van ongebruikelijke transacties. In de interviews is een aantal vragen meegenomen ten behoeve van de toetsing aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid.
Bovendien zijn van de respondenten interne gegevens verkregen over de activiteiten van hun organisaties. Tabel S.1 geeft een overzicht van de verzamelde *kwantitatieve* data.

Tabel S.1: overzicht van verkregen *kwantitatieve* data ten behoeve van het onderzoek

Organisatie	Verkregen kwantitatieve data
Financial Intelligence Unit-Nederland	Cijfers over ongebruikelijke en verdachte transacties, verzoeken aan de landelijk officier van justitie witwassen en andere kerncijfers, periode 2010-2013
Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, Bureau Toezicht WWFT, Bureau Financieel Toezicht	Cijfers over regulier en bijzonder onderzoek onder meldplichtige instellingen, alsmede over opgelegde sancties, periode 2010-2013.
Anti Money Laundering Centre	Data over selectie van witwaszaken in het Signaal en Selectieoverleg, periode 2009 - medio 2014.
Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, 2013
Douane	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013
Eenheden Nationale Politie v/h regiokorpsen.	Kerncijfers over onderzoeken naar witwassen, periode 2010 - 2013
Openbaar Ministerie	Data Openbaar Ministerie van afdoening en vonnissen van witwaszaken, periode 2010-2013, uitgesplitst naar parket
Functioneel Parket	Data gekregen over conservatoir beslag witwassen en incassoresultaat, periode 2010-2013, uitgesplitst naar parket
Landelijk Parket	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013
Financieel Expertise Centrum	Cijfers over witwassignalen (2013)
Algemene Rekenkamer	Basis cijfermateriaal van het door haar in 2013 uitgevoerde onderzoek naar witwassen.
Financial Intelligence Unit.NET	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013.

In het tweede deel van het onderzoek is het verkregen beeld van de bestrijding van witwassen getoetst aan de FATF-criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. Vervolgens is, op basis van de combinatie van feitelijke informatie en de toets aan de criteria, de startversie van de beleidsmonitor ontwikkeld. Figuur S.2 toont schematisch de samenhang tussen dataverzameling (blauw) en onderzoeksdoelen (oranje).

Figuur S.2: samenhang tussen dataverzameling (blauw) en onderzoeksdoelen (oranje).

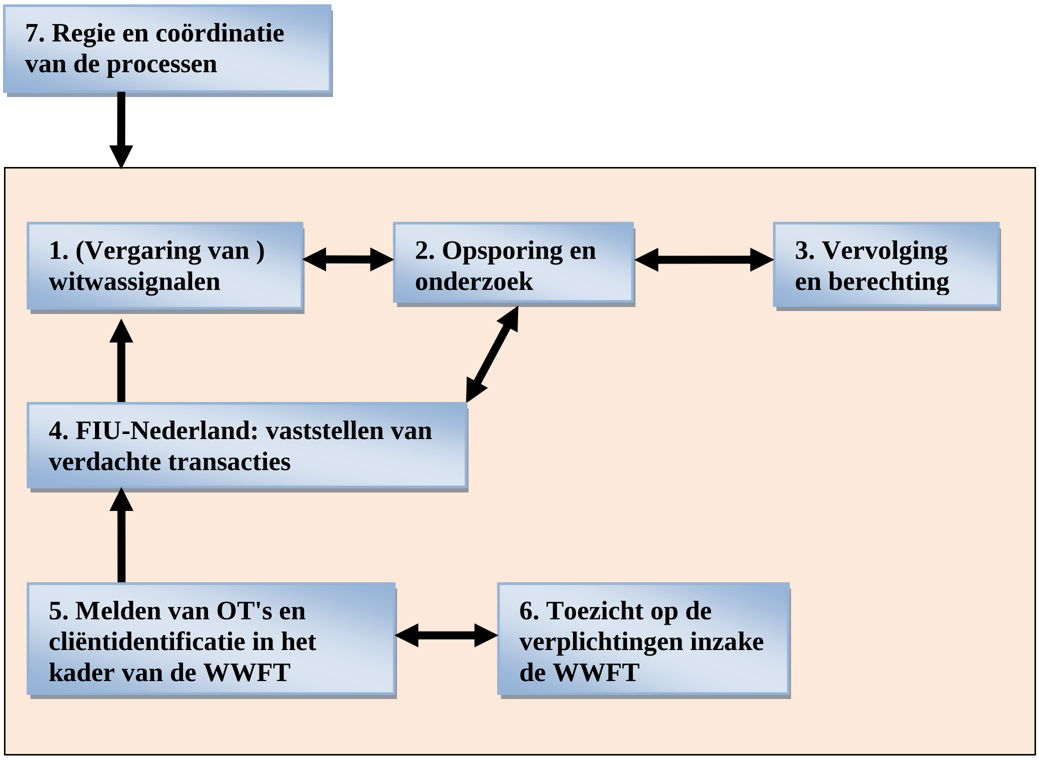


Resultaten

Bestrijding van witwassen
Bij de bestrijding van witwassen kunnen ruwweg zeven hoofdprocessen worden onderscheiden. Zie figuur S.3. De pijlen geven informatiestromen weer. De strafrechtelijke aanpak van witwassen bestaat uit de processen 1, 2 en 3. De financieel-economische recherche in tien regionale politie-eenheden, de Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) van de Belastingdienst en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Landelijke Eenheid spelen een centrale rol bij het onderzoek en de opsporing (2). Zij vergaren informatie door eigen onderzoek en uit veel uiteenlopende andere informatiebronnen (1). Personen die worden verdacht van witwasfeiten worden door het Openbaar Ministerie (OM) vervolgd en daarna berecht (3).
Proces 5 behelst de naleving door financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen van de plichten die zij hebben op grond van de Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT). Deze instellingen melden ongebruikelijke transacties (OT's) aan de FIU-Nederland.
De FIU-Nederland analyseert ongebruikelijke transacties en stelt verdachte transacties (VT's) vast die zij doorgeeft aan politie en opsporingsdiensten (4). Het vaststellen en doorgeven van verdachte transacties levert een bijdrage aan de witwassignalen (1) en helpt de politie en opsporingsdiensten bij lopend onderzoek met aanvullende informatie (2).
Vier toezichthouders houden toezicht op de naleving van de plichten inzake de WWFT voor verschillende doelgroepen. Dit zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Nederlandsche Bank (DNB) en het Bureau Toezicht WWFT (BTW) (6).

Tenslotte is er nog de regiefunctie: hoe en door wie worden de prioriteiten gesteld bij de bestrijding van witwassen en hoe worden de verschillende betrokken organisaties aangestuurd en taken gecoördineerd (7).

Figuur S.3: overzicht van en samenhang tussen de verschillende hoofdprocessen bij de bestrijding van witwassen



In het eerste deel van het onderzoek is de rol van de Nederlandse organisaties en instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen geïnventariseerd. Dit impliceert dat het onderzoek zich vooral heeft gericht op de Nederlandse actoren in de strafrechtketen (1, 2 en 3), de toezichthouders die toezien op de naleving van de WWFT (6) en de FIU-Nederland (4). Daarnaast zijn samenwerkingsvormen en eventuele regiefuncties geïnventariseerd (7). Een onderzoek bij de instellingen die in de WWFT zijn benoemd (5) naar de naleving van de plichten, paste niet in de scope van dit onderzoek. Wel zijn hierover enige secundaire data verzameld bij de toezichthouders en de FIU-Nederland.

Regie en coördinatie (7)
De verantwoordelijkheid voor de *centrale* regie over en sturing van het bestrijden van witwassen berust bij de Ministers van Veiligheid en Justitie en Financiën. De bestrijding van witwassen is door de minister van Veiligheid en Justitie als een landelijke prioriteit benoemd. Er zijn geen specifieke landelijke doelen en prestatiecriteria geformuleerd, noch voor de organisaties die zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen. Voor zover er bij de bestrijding van witwassen specifieke prioriteiten worden gesteld, gebeurt dit decentraal door de afzonderlijke opsporingsdiensten en enige regionale eenheden van de Nationale Politie. Er is nog geen analyse uitgevoerd van de belangrijkste witwasrisico's voor Nederland. Genoemde ministeries zullen in 2016 een National Risk Assessment witwassen uitvoeren.

Daarnaast is de aanzet gegeven tot de voorliggende monitor anti-witwasbeleid die de stand van zaken periodiek zal inventariseren.
Middels beleidsprogramma's (het FinEc programma en het ketenprogramma Afpakken) is in de afgelopen jaren de inzet van opsporingscapaciteit ten behoeve van de bestrijding van witwassen, indirect ondersteund. Eenzelfde effect hebben de normstellingen voor incasso- en beslagresultaat. Verder is de opsporingscapaciteit van de FIOD en DLR op het terrein van witwassen in de periode 2010-2013 vergroot en is in 2013 het Anti Money Laundering Centre (AMLC) opgericht met de intentie een kenniscentrum te vormen waarin bij de witwasbestrijding betrokken diensten ervaringen kunnen delen en kunnen samenwerken.
De samenwerking tussen partijen betrokken bij opsporing, vervolging en toezicht en de coördinatie daartussen wordt hoofdzakelijk *decentraal* vormgegeven. Er is een tiental samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een taakstelling bij de bestrijding van witwassen.
De Landelijk Officier van Justitie witwassen (LOvJ) van het Functioneel Parket speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van de opsporing en vervolging van witwassen.

(Vergaring van) witwassignalen (1)
De financiële recherche bij de politie en de specialistische opsporingsdiensten FIOD en DLR maken gebruik van een groot aantal bronnen voor het verzamelen van 'financial intelligence' en andere relevante informatie. Dit zijn onder andere informatie uit eigen onderzoek (bijvangst), de Basis Politiezorg, Belastingdienst, de FIU-Nederland, gemeentelijke diensten, Douane, Koninklijke Marechaussee, Team Criminele Inlichtingen, buitenlandse opsporingsdiensten en het Centraal Justitieel Incasso Bureau.
Daarnaast zijn er instanties die gegevens opwerken dan wel verrijken en doorgeven aan opsporingseenheden: het AMLC, de FIU-Nederland en de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen. De Financial Intelligence Unit.NET en de Egmont groep faciliteren het delen van informatie tussen de FIU's binnen en buiten Europa.

Opsporing en onderzoek (2)
De financiële recherche van de politie, FIOD, DLR, de FIU-Nederland, Douane en Koninklijke Marechaussee identificeren jaarlijks een groot aantal mogelijke witwassignalen.
Bij de opsporing is er op operationeel niveau sprake van een taakverdeling. De FIOD richt zich op fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. DLR richt zich vooral op zware en georganiseerde criminaliteit en brengt criminele netwerken in kaart. De aanpak van FIOD en DLR is grotendeels complementair. Waar zij overlapt, bijvoorbeeld bij de aanpak van financiële facilitators, wordt samengewerkt in het Signaal en Selectie overleg, waarin wordt besloten welke signalen verder worden onderzocht.
De financiële recherches van de politie in de 10 regionale politie-eenheden richten zich op financieel-economische criminaliteit waarbij het subject in de regio woont.
DLR en de politie-eenheden van Amsterdam en Rotterdam hanteren als speerpunten: underground banking en financiële facilitators. De politie-eenheden beperken zich bij de bestrijding van witwassen hoofdzakelijk tot 'laaghangend fruit': het pakken van crimineel geld als bijvangst of contant geld dat wordt aangetroffen bij criminelen. Voor onderzoek naar ingewikkelde witwasconstructies, zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden, ontbreekt veelal de capaciteit (financiële recherche).
FIOD, DLR en de financiële recherches bij de regionale politie-eenheden werken samen met verschillende onderdelen van het Openbaar Ministerie, respectievelijk het Functioneel Parket, het Landelijk Parket en de tien regionale arrondissementsparketten.
Het totaal aantal onderzoeken naar witwassen door FIOD, DLR en de financiële recherche van de regionale politie-eenheden is in de periode 2010-2013 ongeveer verdubbeld. Het FinEc

programma en het ketenprogramma Afpakken Respondenten hebben hier een grote bijdrage aan geleverd. De politie en het Openbaar Ministerie melden verder dat er bij grotere zaken systematisch een financiële paragraaf wordt opgenomen, waarin aandacht wordt besteed aan mogelijke witwaspraktijken.

Vervolging en berechting (3)
In de arrondissementsparketten (AP's) wordt de vervolging van witwassen in de praktijk niet als zelfstandig doel gezien maar als onderdeel van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Dit in tegenstelling tot het Landelijk en Functioneel Parket die de bestrijding van witwassen als expliciet beleidsdoel hebben. Voor de AP's is het bestrijden van witwassen meer middel als doel. Het hangt van de casus en de meest kansrijke strategie af, welke delicten ten laste worden gelegd. Wel vormen de witwasartikelen in het Wetboek van Strafrecht handzame instrumenten om efficiënt geld van criminelen af te pakken, vandaar dat dit instrument vaak wordt ingezet. De normen die worden gesteld aan de afpakgelden spelen hierbij ook een rol.
Witwaszaken worden geregistreerd in de landelijke database van het Openbaar Ministerie (OM). De betrouwbaarheid van de data laat te wensen over (onvolledig, vervuild, niet specifiek genoeg). Het OM registreert jaarlijks een groot aantal verdenkingen van witwassen (7.941 in de periode 2010-2013). De 10 regionale eenheden van politie leveren tweederde van de verdachten aan, FIOD en DLR elk zo'n 10%.
Van de vermeende witwasfeiten besluit het OM bij naar schatting 56% tot dagvaarding en wordt naar schatting 66% van de gedagvaarde personen door de rechter schuldig bevonden.[3]
In de periode 2010-2013 wordt meer dan de helft van het conservatoir beslag (mede) op basis van het delict witwassen gelegd. Dit geldt eveneens voor het incassoresultaat in de jaren 2012 en 2013. Het delict witwassen speelt dus een grote rol bij de omvang van het beslag en de incassoresultaten.
Vanaf 2008 worden progressieve normen gesteld voor het te realiseren incassoresultaat (afgepakt crimineel vermogen door ontneming en verbeurdverklaring) en voor het conservatoir beslag. In het voorjaar van 2011 is het Ketenprogramma Afpakken door de minister van Veiligheid en Justitie gelanceerd. Dit programma heeft de expliciete doelstelling meer crimineel geld en goederen af te pakken. Voor 2018 is voor het incassoresultaat een doelstelling vastgesteld van €115,6 miljoen. In de periode 2008-2014 zijn de respectievelijke doelstellingen voor incasso elk jaar gehaald.

Melden van ongebruikelijke transacties en cliëntidentificatie (5)
In het kader van de WWFT heeft een groot aantal financiële instellingen, beroepsgroepen en handelaren in kostbare goederen de plicht onderzoek naar hun cliënten uit te voeren en ongebruikelijke transacties te melden bij het meldpunt Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland).
In dit onderzoek zijn bij de instellingen zelf geen data verzameld over de wijze waarop zij hun verplichtingen naleven. Wel zijn hier secundaire gegevens over verzameld bij de FIU-Nederland en de toezichthouders. Zo blijkt, op basis van de gegevens van de toezichthouders, dat het aantal geconstateerde overtredingen van de verplichtingen inzake de WWFT dan wel het aantal opgelegde sancties, in verhouding tot het aantal onderzochte instellingen, substantieel is. Dit is bij BTW, BFT, DNB in de orde van grootte van 50%. Bij AFM konden op dit punt geen conclusies worden getrokken.
Op basis van cijfers van de toezichthouders en het aantal OT meldingen bij de FIU-Nederland blijkt dat over de periode 2010-2013 gemiddeld rond de 1% van het aantal meldplichtige

[3] We spreken van schatting omdat deze berekening is gebaseerd op een deel van de data; zaken waarbij meerdere delicten ten laste worden gelegd zijn uit deze berekening weggelaten.

instellingen[4] ongebruikelijke transacties meldt.[5] Het is niet bekend of dit percentage duidt op een (grote) mate van non-compliance dan wel dat er bij veel instellingen en beroepsgroepen weinig ongebruikelijke transacties plaatsvinden.
Dat slechts een beperkt deel van de instellingen melding maakt van OT's en dat bovendien de toezichthouders veel omissies dan wel overtredingen constateren bij de instellingen die zij onderzoeken, kan er op wijzen dat de verplichtingen van de WWFT niet overal voldoende worden nageleefd.

Toezicht op de verplichtingen inzake de WWFT (6)
De AFM, DNB, BTW en BFT houden toezicht op de naleving door instellingen (financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen) van de verplichtingen inzake de WWFT.
De toezichthouders informeren de instellingen met specifieke leidraden. Een aantal groepen instellingen in sectoren die goed zijn geregistreerd, ontvangt informatie over hun verplichtingen en over bijzondere witwasrisico's in hun sector. BTW en BFT organiseren voorlichtingsbijeenkomsten voor respectievelijk de brancheorganisaties en de beroepsgroepen.
De toezichthouders verdiepen zich in de witwasrisico's van de sectoren waar zij toezicht op uitoefenen. Van veel groepen instellingen, met name de kleinere financiële instellingen en beroepsgroepen en ondernemers, is het toezichthouders evenwel niet bekend hoe vaak ongebruikelijke transacties daadwerkelijk plaatsvinden dan wel zijn te verwachten.[6]
Jaarlijks wordt een aantal instellingen door de toezichthouders bezocht en gecontroleerd op het naleven van hun verplichtingen. Bij deze controles wordt rekening gehouden met bijzondere witwasrisico's binnen de respectievelijke sectoren. Bij BTW, BFT en DNB is dit aantal controles gedurende de periode 2010-2013 gegroeid. Het percentage van het aantal instellingen waar op wordt toegezien dat, gemiddeld op jaarbasis, wordt gecontroleerd op het naleven van hun verplichtingen, bedraagt in de onderzochte periode voor BTW: 1,9%, voor BFT: 0,14%, voor DNB 7% en voor AFM 0,02%. Voor BFT en AFM is dit percentage, vergeleken met de andere twee toezichthouders, laag.

FIU-Nederland (4)
In het kader van de WWFT zijn financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen verplicht ongebruikelijke transacties (OT's) te melden bij de FIU-Nederland. Deze heeft tot taak OT's te analyseren en daaruit verdachte transacties (VT's) te selecteren. Hiervoor kunnen verschillende aanleidingen zijn zoals een match met subjecten in politieonderzoek of met data van het OM of onderzoek van de FIU-Nederland zelf. De VT's geeft zij door aan politie, opsporingsdiensten en OM opdat deze beter in staat zijn verdachten strafrechtelijk te vervolgen. Ook levert de FIU-Nederland informatie op basis van specifieke verzoeken van politie en opsporingsdiensten. Daarnaast oefent de FIU-Nederland nog andere taken uit, zoals het geven van voorlichting aan meldplichtige instellingen, het uitvoeren van eigen onderzoek naar transactiepatronen en het leveren van informatie aan andere handhavingsinstanties en buitenlandse FIU's.
De laatste jaren ontvangt de FIU-Nederland per jaar zo'n 200.000 OT meldingen. Vanaf 2011 worden per jaar zo'n 23.000 OT's verdacht verklaard.
Door een aantal externe factoren kent de informatiestroom van OT's van meldplichtige instellingen naar de FIU-Nederland en vervolgens van de VT's naar de opsporingsinstanties

---

[4] Let wel, de 1% heeft niet betrekking op het percentage van alle OT's dat wel of niet wordt gemeld. Het zegt iets over het meldgedrag *op kantoor- of instellingsniveau.*
[5] Het betreft hier een gemiddelde. Bij de financiële instellingen die onder toezicht staan van DNB en bij notarissen (onder toezicht van BFT) ligt dit percentage aanzienlijk hoger.
[6] Uiteraard is wel bekend hoeveel OT's er daadwerkelijk worden gemeld bij de FIU-Nederland.

beperkingen. Zo wordt slechts een deel van het criminele geld middels (ongebruikelijke) transacties in het legale circuit gebracht. Ook worden niet alle OT's bij de FIU-Nederland gemeld, onder andere doordat sommige meldplichtigen witwassen bewust faciliteren. Tenslotte worden transacties van personen die niet in de politiebestanden zijn opgenomen, in principe niet verdacht verklaard.
De laatste jaren worden de door de FIU-Nederland aangeleverde verdachte transacties (VT's) om meerdere redenen niet vaak als *vertrekpunt* van onderzoek genomen. Het is veelal moeilijk een verdenking van witwassen te construeren, puur op basis van een verdachte transactie. Respondenten bij politie en opsporingsdiensten melden dat veel VT's blijven liggen.

Effectiviteit

De beschrijving van de bestrijding van witwassen op basis van data en interviews is getoetst aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. De meeste criteria hebben direct betrekking op de genoemde zeven hoofdprocessen. Niettemin kent de in dit onderzoek uitgevoerde toets aan de FATF criteria beperkingen. De inventarisatie en beschrijving van de activiteiten gericht op de bestrijding van witwassen was als eerste stap noodzakelijk en stond in dit onderzoek voorop. De acht FATF criteria[7] en daartoe behorende 42 kernvragen konden vanwege de scope van het onderzoek niet als uitgangspunt worden genomen bij de dataverzameling. Dit bracht met zich mee dat het Nederlandse anti-witwasbeleid niet aan alle aspecten waarin de criteria door FATF zijn uitgewerkt, kon worden getoetst. Een tweetal criteria viel geheel buiten de scope van het onderzoek.
Om deze reden hebben de onderzoekers geen conclusies getrokken over de compliance van Nederland aan de FATF criteria voor een effectieve wijze van witwasbestrijding. Wel zijn conclusies getrokken over de vraag of *de data die in dit onderzoek wèl zijn verzameld* de conclusie van compliance met de FATF criteria wel of niet ondersteunen.

Voor een tweetal criteria geldt dat sommige verzamelde data de conclusie van compliance wel ondersteunen en andere niet. Dit betreft de criteria:

- *De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden (1).*[8]
- *Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de antiwitwasvereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's (3).*

Over het criterium -

- *Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties (4).*

- zijn alleen secundaire data verzameld. Deze ondersteunen de conclusie van compliance niet.

Ten aanzien van een drietal criteria ondersteunen de verzamelde data de conclusie van compliance. Dit zijn:

- *De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen (6).*

---

[7] Door FATF 'immediate outcomes' genoemd, 'key goals which an effective AML system should achieve'. Uit *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems.* February 2013. Paris: FATF/OECD, pp.14.
[8] De nummering is overeenkomstig de FATF methodologie.

- *Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties (7).*
- *Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen (8).*

Een uitzondering vormt het gebruik van de verdachte transacties die de FIU-Nederland aan de opsporing en vervolging doorgeeft. Veel VT's blijven liggen.

Tenslotte konden over de volgende criteria geen uitspraken worden gedaan doordat er in dit onderzoek geen data over zijn verzameld:

- *Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen (2).*
- *Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar (5).*

Grondslag en richtlijnen voor de monitor anti-witwasbeleid

Met dit onderzoek is beoogd een startversie van een monitor anti-witwasbeleid op te leveren. Op basis van de beschrijving van het Nederlandse anti-witwasbeleid en de toets aan de FATF criteria voor effectiviteit zijn 62 kenniselementen onderscheiden die de monitor anti-witwasbeleid minimaal zou moeten bevatten. Ook is aangegeven welke organisaties deze data het beste zouden kunnen verzamelen en aan kunnen leveren.
In de volgende versie van de monitor kunnen meer en betere adequate (prestatie-)indicatoren van de verschillende processen worden gedefinieerd. Hierbij kunnen de nu vastgestelde kenniselementen als uitgangspunt worden genomen. De toets aan de FATF criteria voor een effectief witwasbeleid zal dan omvattender kunnen worden.

Inhoud

Lijst van afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMLC	Anti-Money Laundering Centre
AP	Arrondissementsparket
AR	Algemene Rekenkamer
BD	Belastingdienst
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BTW	Bureau Toezicht WWFT
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CDD	Customer Due Diligence
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DIK LR	Dienst Informatieknooppunt Landelijke Recherche
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DNB	De Nederlandsche Bank
DLR	Dienst Landelijke Recherche, per 1 -1-2013 de opvolger van de Dienst Nationale Recherche van het KLPD
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD	Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIET-FinEc	Flexibel Intelligence en Expertise Team Financieel-economische criminaliteit
Finec	Financieel-economische criminaliteit
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit Nederland
FIU.NET	Financial Intelligence Unit.NET
FP	Functioneel Parket
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IVT	Intranet Verdachte Transacties
KLPD	Korps Landelijke politiediensten
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LP	Landelijk Parket
LIRC	Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum
LOvJ	Landelijk officier van justitie
LTO	Landelijke Toezicht Organisatie van de Belastingdienst
M.	Meld Misdaad Anoniem
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NP	Nationale Politie
NRA	National Risk Assessment
NTA	National Threat Assessment
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars
OM	Openbaar Ministerie
OT	Ongebruikelijke transactie

OVAR	Ontslag van alle rechtsvervolging
PAG	Parket-Generaal
PV	Proces verbaal
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
RR	Regionale Recherche
S&S overleg	Signaal- en selectie overleg
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SW	Sanctiewet
SWZ	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCI	Team Criminele Inlichtingen
UBO	Ultimate Beneficial Owner
VBO	Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed
VenJ	Veiligheid en Justitie
VIC	Vastgoed Intelligence Centre
VROS	Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
VT	Verdachte transactie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum
WFT	Wet op het Financieel Toezicht
Whc	Wet handhaving consumentenbescherming
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WWFT	Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZSM	Zo Spoedig, Slim, Simpel, Samen Mogelijk

1. Inleiding

De bestrijding van witwassen geniet in Nederland al jaren een hoge prioriteit. Zo staat het op de lijst van landelijke prioriteiten van de politie, vastgesteld in 2011.[9] Ook in het regeerakkoord van het huidige kabinet wordt de bestrijding van witwassen van groot belang geacht: "We intensiveren de aanpak van de georganiseerde misdaad over de hele linie. Zo gaan we witwassen strenger straffen en criminele vermogens beter afromen."[10]
Er bestaat op dit moment echter weinig inzicht in de activiteiten die in het kader van de bestrijding van witwassen zijn ontwikkeld. Ook is het door de complexiteit van de materie tot nu toe moeilijk gebleken om hiervoor prestatiecriteria te formuleren, zoals bij andere landelijke prioriteiten het geval is.
Beide betrokken ministeries -Veiligheid en Justitie en Financiën - hebben daarom de behoefte meer inzicht in en overzicht van de witwasbestrijding te verkrijgen. Een aanvullende reden hiervoor is dat de Financial Action Task Force (FATF), waar Nederland lid van is, criteria heeft vastgesteld voor een effectieve witwasbestrijding. Voor de beleidsmakers is het zinvol de Nederlandse situatie op het gebied van witwasbestrijding te toetsen aan deze effectiviteitcriteria.

Om deze reden kreeg het onderzoeksbureau *Decide* de opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek te doen naar de bestrijding van witwassen. Het doel van het onderzoek is in de eerste plaats een overzicht te verkrijgen van alle activiteiten op dit terrein en in de tweede plaats het beleid te toetsen aan de effectiviteitcriteria van de FATF. Met het onderzoek wordt tevens beoogd een startversie van een monitor anti-witwasbeleid te ontwikkelen. De inventarisatie van alle activiteiten verheldert hoe de prestaties van de bestrijding van witwassen kunnen worden gemeten. Hierdoor kan de volgende versie van de beleidsmonitor scherper worden aangezet. De beleidsmonitor wordt dus als een cyclisch groeimodel (door)ontwikkeld.

Er circuleren verschillende definities van het proces van 'witwassen'. De FATF omschrijft het al volgt: "Money laundering is the processing of (..) criminal proceeds to disguise their illegal origin".[11] De Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) hanteert een soortgelijke omschrijving: "Het (doen) verrichten van handelingen, waardoor een voor de wet verzwegen vermogensaanwas ogenschijnlijk een legale oorsprong krijgt. Het doel van witwassen is het versluieren van de herkomst van geld".[12]
Witwassen kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via het legale financiële stelsel van banken of via financiële dienstverleners zoals notarissen en accountants. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorwenden van vermogensstijging, zoals het misbruik van ABC-transacties in vastgoed, kunsthandel en effectenhandel.[13] Een mooi overzicht van in Nederlandse politiedossiers beschreven witwaspraktijken is te vinden in Soudijn e.a. (2012).[14]

[9] Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 2 mei 2011 aan de Tweede Kamer, kamerstuk 29 628 Politie, nr. 256, prioriteit 6.
[10] Regeerakkoord kabinet Rutte II (oktober 2012).
[11] http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/
[12] http://www.fiu-nederland.nl/content/wat-witwassen
[13] Van de Bunt & Kleemans (2007)
[14] Criminaliteitsbeeldanalyse van de KLPD (Soudijn e.a. 2012)

Witwassen maakt het criminelen mogelijk criminele winsten aan het zicht te ontrekken en deze een schijnbaar legaal karakter te verschaffen door herinvestering. Dit tast de integriteit van het financieel en economisch verkeer aan en leidt tot vermenging van (georganiseerde) misdaad met de legale economie.[15] Dit zou een ondermijnend effect op de samenleving kunnen hebben doordat criminelen zo machtsposities kunnen verwerven.

Omschrijvingen van witwassen hebben betrekking op het uitvoeren van economische handelingen met het doel crimineel geld weer in de legale economie aan te kunnen wenden. Relevant is dan de vraag hoe witwassen strafrechtelijk kan worden bestreden: wat zijn de wettelijke aanknopingspunten voor het aanpakken van de verschillende stappen die worden gezet bij het witwassen en in welke mate worden deze wettelijke mogelijkheden daadwerkelijk toegepast?

Voor de bestrijding van witwassen is er, naast het strafrecht, een tweede belangrijk instrument: de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT)[16]. Deze wet beoogt de preventie van witwassen door het opleggen van verplichtingen aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen, in dit rapport verder betiteld als 'instellingen' in navolging van de WWFT, tenzij een specificatie wenselijk is. Zo zijn deze instellingen verplicht onderzoek te doen naar cliënten (identificatieplicht) dat verscherpt dient te worden als het witwasrisico hoog wordt ingeschat. Verder zijn de instellingen verplicht ongebruikelijke transacties van cliënten te melden bij de FIU-Nederland, dat wil zeggen grote betalingen in contanten. Deze verplichtingen maken het criminelen moeilijker geld in het legale geldcircuit te sluizen.
De informatiestroom die deze meldplicht oplevert kan ook dienst doen bij het signaleren door politie en opsporingsdiensten van acties om geld wit te wassen en levert dus een instrument op bij het bestrijden er van. De interactie tussen het meldsysteem van ongebruikelijke transacties en het strafrechtelijk proces is om die reden één van de belangrijkste aandachtspunten van dit onderzoek.

Een belangrijk deel van het onderzoek bestond uit het inventariseren van de activiteiten van alle partijen in het kader van de bestrijding van witwassen. Er is gesproken met vertegenwoordigers van 31 betrokken instanties.[17] Daarnaast zijn uiteenlopende kwantitatieve data opgevraagd en geanalyseerd: met betrekking tot de informatiebronnen van politie en opsporingsdiensten, het uitzetten van onderzoek naar witwassen bij deze partijen, de resultaten van het strafrechtelijk traject, cijfers over het beslag dat gelegd wordt op (verondersteld) crimineel geld en het resulterende incassoresultaat (de zogenaamde afpakgelden) en de meldingen van ongebruikelijke transacties en de daaruit resulterende verdachte transacties. Tenslotte zijn cijfers verzameld over een aantal organisaties die een ondersteunende rol vervullen bij de bestrijding van witwassen zoals de Douane, Financial Intelligence Unit.NET (FIU.NET) en de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen.

Het onderzoek richtte zich op de periode 2010-2013 en de meeste gegevens hebben op deze periode betrekking. Waar echter cijfers beschikbaar waren over 2014, zijn deze meegenomen. Ook de interviews zijn in 2014 afgenomen. Waar het de *duiding* van de activiteiten betreft in het kader van de bestrijding van witwassen, geldt dit met name de situatie in medio 2014.

---

[15] Brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van het project 'Veiligheid begint met Voorkomen', 6 november 2007, kenmerk 5513871/07/VbbV, pp 25/26.
[16] WWFT, 15 juli 2008.
[17] Zie bijlage XII voor een overzicht van de respondenten.

De bestrijding van witwassen kent veel aspecten. In het bestek van dit onderzoek kon aan de meeste hiervan aandacht worden besteed, hoewel niet voor alle aspecten beschrijvende data aanwezig zijn. Niettemin zijn de onderzoekers er van overtuigd dat de integratie van kwantitatieve informatie en de kwalitatieve informatie uit de interviews een goed totaalbeeld van de witwasbestrijding hebben opgeleverd.
Uit de toets aan de effectiviteitcriteria van de FATF blijkt, op welke punten de data dan wel de bestrijding van witwassen kunnen worden verbeterd; tevens, op welke punten nog geen duidelijkheid is verkregen.

De lezer zal merken dat sommige aspecten op meerdere plaatsen in het rapport naar voren komen, waardoor er in de tekst een zekere herhaling optreedt. Dit kon helaas niet worden voorkomen. Ten eerste komen aspecten terug doordat 'alles met alles' samenhangt en sommige aspecten voor meerdere processen van belang zijn. Ten tweede treedt herhaling op door de opzet van het onderzoek: na de inventarisatie van aspecten volgt een ordening hiervan op basis van de effectiviteitcriteria van de FATF. Hierdoor passeren veel zaken opnieuw de revue.

1.1 Leeswijzer

In de drie volgende hoofdstukken worden achtergrond, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt het onderzoekskader uitgewerkt: hoe wordt witwasbestrijding afgebakend en welke criteria worden er in dit onderzoek gehanteerd voor een effectief anti-witwasbeleid. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste spelers bij de bestrijding van witwassen geïntroduceerd.
In hoofdstuk 7 wordt kort ingegaan op het landelijk beleid en de onderlinge samenwerking van alle betrokken partijen. Dan volgt in hoofdstuk 8 de beschrijving van de activiteiten van de partijen die betrokken zijn bij de strafrechtketen: politie, opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende stappen in de keten: informatievergaring, opsporing, ten laste legging en berechting. In dit hoofdstuk worden ook cijfers gepresenteerd van beslaggelden en incassoresultaat, waarvan de resultaten mede worden bepaald door de bestrijding van witwassen.
In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de WWFT. Het meldsysteem van ongebruikelijke transacties, de rol van de FIU-Nederland en het toezicht daarop komen uitgebreid aan de orde. In dit hoofdstuk wordt tevens de relatie tussen de activiteiten van de FIU-Nederland en de strafrechtelijke aanpak van witwassen besproken.
Hoofdstuk 10 bevat een toets van de verschillende aspecten van de witwasbestrijding in Nederland aan de effectiviteitcriteria van de FATF. Hierin worden de FATF criteria als een soort van checklist doorlopen. Het bevat tevens een evaluatie met de belangrijkste conclusies die op basis van de toets kunnen worden getrokken.
In hoofdstuk 11 wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste aandachtspunten en data die voor de monitor en de verdere ontwikkeling daarvan relevant zijn. Na de Summary volgt een aantal bijlagen. Sommige bevatten cijfermatige achtergronden bij de tabellen in het rapport en sommige bevatten een beknopte beschrijving van deelactiviteiten van organisaties die relevant zijn voor de bestrijding van witwassen. Ook het juridisch kader is opgenomen als bijlage (I).

Lezers voor wie de materie nieuw is, wordt aangeraden alle hoofdstukken in de gepresenteerde volgorde te lezen. Bijlage I over het juridisch kader kan dan het beste voor hoofdstuk 8 worden gelezen.

Lezers die bekend zijn met de materie, wordt aangeraden te beginnen met hoofdstuk 5 en dan te vervolgen met de hoofdstukken 7 - 11.
Lezers die zich willen beperken tot de belangrijkste onderzoeksresultaten wordt geadviseerd de hoofdstukken 5, 10 en 11 te lezen.

2. Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

Nederlandse doelstellingen ten aanzien van (de bestrijding van) witwassen zijn alleen in algemene termen geformuleerd. Een citaat uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 2014[18]: de beleidsdoelstellingen van de minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie zijn gericht op:
• het voorkomen van integriteitinbreuken bij (financiële) instellingen;
• het tegengaan dat cliënten (financiële) instellingen misbruiken om geld wit te wassen;
• het effectief en doelmatig opsporen en vervolgen van criminaliteit.

Het anti-witwasbeleid van Nederland vloeit voor een belangrijk deel voort uit internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend.[19] Voor de concrete vormgeving van dat beleid speelt het lidmaatschap van Nederland van de Financial Action Task Force (FATF) een belangrijke bepalende rol. De FATF is een intergouvernementele organisatie die is opgericht door de G-7 in 1989. Voor de EU-landen is een deel van de FATF aanbevelingen omgezet naar de derde witwasrichtlijn (EU, 2005).[20]
Door het lidmaatschap van de FATF verplicht Nederland zich:

- De 40 aanbevelingen van de FATF (2012) ter bestrijding van witwassen op te volgen.[21]
- De FATF methodologie ter bepaling van 'compliance' van Nederland met de aanbevelingen te accepteren.
- Mee te werken aan een periodieke evaluatie van de mate waarin Nederland voldoet aan de FATF aanbevelingen. Zou Nederland in onvoldoende mate aan de standaard van de FATF voldoen, dan is Nederland verplicht inzet te tonen teneinde op termijn daar wel aan te voldoen.[22]

Een belangrijke ontwikkeling is dat de FATF haar leden in het vervolg niet alleen gaat toetsen op zogenaamde 'technical compliance' - kort samengevat: of het anti-witwasbeleid en wetgeving de juiste kenmerken bezit - maar tevens of het anti-witwasbeleid voldoende effectief is: heeft het beleid de uitkomsten die er van worden verwacht.[23] Door deze ontwikkeling wordt de vraag relevant of Nederland een dergelijke toets op effectiviteit van het FATF doorstaat.

Er zijn veel partijen in Nederland die zich met de bestrijding van witwassen bezig houden. Politie en opsporingsdiensten houden zich met het opsporen van witwasdelicten bezig. Zij zijn mede afhankelijk van informatiebronnen zoals de Belastingdienst en de FIU-Nederland. Bij de vervolging door het Openbaar Ministerie (OM) zijn 10 Arrondissementsparketten, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket betrokken.
Verder hebben financiële instellingen en niet financiële beroepsgroepen en ondernemers, genoemd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT), de plicht cliëntenonderzoek uit te voeren (vaststellen van de identiteit van cliënten) en

[18] Algemene Rekenkamer (2014), pp. 21
[19] Zie Algemene Rekenkamer (2008), pp. 9
[20] Op 10 februari 2015 is de derde witwasrichtlijn herzien. Inmiddels is de vierde anti-witwasrichtlijn van kracht geworden en wordt er gewerkt aan implementatie ervan. Zie ook https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e130009_voorstel_voor_een
[21] FATF (2012): International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations.
[22] Zie http://www.fatf-gafi.org
[23] FATF (2013).

ongebruikelijke transacties (OT's) te melden bij de FIU-Nederland. Onder de niet financiële beroepsgroepen vallen onder andere accountants, advocaten, notarissen en een grote verscheidenheid aan handelaren in goederen met een grote waarde. In het rapport zullen, in navolging van de WWFT, financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen 'instellingen' worden genoemd, tenzij een specificatie wenselijk is. Vier toezichthouders controleren de naleving van de plichten inzake de WWFT: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Nederlandsche Bank (DNB) en het Bureau Toezicht WWFT (BTW).

Onderzoek
In 2004 zijn de resultaten gepubliceerd van een onderzoek door onderzoeksbureau Faber in opdracht van het WODC.[24] In het onderzoek stond de keten van ongebruikelijke transacties (OT's) centraal. Dit leverde een kritisch rapport op met 67 aanbevelingen tot verbetering van het handhavingnetwerk anti-witwassen. Een belangrijke opmerking van de onderzoekers was dat lang niet alle informatie beschikbaar en toegankelijk was voor beleidsmakers. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden.
De Algemene Rekenkamer (AR) publiceerde in 2008 een rapport over een onderzoek naar de beleidsprestaties bij de bestrijding van witwassen, de middelen die tegen witwassen worden ingezet en de doelen die daarbij worden gerealiseerd.[25] Ook de AR stelde in het onderzoek de meldketen van ongebruikelijke transacties centraal. De AR uitte kritiek op het gebrek aan inzicht in de bestrijding van witwassen. Zij wees er met name op dat er geen inzicht was in de *effectiviteit* van het anti-witwasbeleid. Eén van de aanbevelingen van de AR was om - in overleg met de organisaties die betrokken zijn bij het bestrijden van witwassen - zinvolle prestatie-indicatoren op te stellen. Deze indicatoren kunnen vervolgens worden gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in de resultaten. Dit ten behoeve van het doelgericht aansturen van de partijen betrokken bij het anti-witwasbeleid en voor de verantwoording aan de Tweede Kamer over de behaalde prestaties en de daarvoor ingezette middelen.
In maart 2014 publiceerde de AR een update van haar onderzoek in 2008 waarin werd verkend hoe de overheid omgegaan is met haar conclusies destijds.[26] In de update werd de constatering van een gebrek aan inzicht in de bestrijding van witwassen herhaald. Er werd op gewezen dat zonder dit inzicht Nederland niet kan voldoen aan de verplichting inzicht te geven in de effectiviteit van witwasbestrijding.[27] De ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie werd aanbevolen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens te verzamelen over de bestrijding van witwassen en te analyseren en deze te duiden in relatie tot de beleidsdoelstellingen.
In zijn reactie op het rapport van de AR gaf de minister van Veiligheid van Justitie aan dat hij de mening van de AR deelt dat er meer inzicht moet komen in de bestrijding van witwassen en dat deze zo effectief mogelijk ingericht dient te worden. Hij wees daarbij op het toen reeds opgestarte - en voorliggende - onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling van een beleidsmonitor witwassen.[28] Wel merkte de minister op dat witwasbestrijding complexer van aard is dan de AR doet voorstellen: witwasbestrijding kan niet worden voorgesteld als een handhavingketen van OT's naar opsporing, vervolging en strafoplegging; dit is een te simpele wijze van voorstellen.
Op 25 februari 2011 leverde de FATF haar evaluatie op van het Nederlandse beleid inzake het bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme. De evaluatie werd uitgevoerd

[24] Faber & Van Nunen, 2004
[25] Tweede Kamerstukken 2007/8 31477 nrs. 1-2.
[26] AR (2014): Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013.
[27] Idem, pp. 16
[28] Minister van Veiligheid en Justitie (2014): bestuurlijke reactie op rapport over bestrijding witwassen.

door het International Monetary Fund (IMF). Nederland scoorde op een aantal aanbevelingen onvoldoende waar het de effectiviteit betreft: het was onvoldoende duidelijk of het anti-witwasbeleid de beoogde doelen in voldoende mate realiseeert. Hiermee sloten de conclusies van de evaluatie aan bij de conclusies van de AR.
Overigens kreeg Nederland in 2014 in een follow-up report van de FATF een goede beoordeling. Nederland had voldoende vooruitgang getoond bij het bestrijden van de tekortkomingen die in 2011 door FATF waren geconstateerd.
In 2012 verscheen een criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) witwassen.[29] De analyse geeft meer inzicht in de verschillende invalshoeken waarmee witwassen benaderd kan worden. Het rapport bevat niet alleen een overzicht van methoden van witwassen die in de politiedossiers worden aangetroffen maar geeft ook een overzicht van een aantal beschikbare cijfers over het melden van OT's en van de strafrechtketen.
In 2013 verscheen het rapport over het project 'ECOLEF', een onderzoek naar de effectiviteit van het anti-witwasbeleid in 27 Europese lidstaten, in economische en juridische zin, in opdracht van de EU.[30] De studie kijkt vooral naar de institutionele architectuur van de witwasbestrijding en vergelijkt op dat punt de Europese lidstaten. De studie is gebaseerd op openbare bronnen en ontwikkelt op basis daarvan indicatoren voor verschillende aspecten van het anti-witwasbeleid. Er is ook gekeken naar de verschillen in witwas*dreiging* tussen de lidstaten. Eén van de conclusies is dat Nederland één van de landen is met een relatief grote witwasdreiging. Nederland is tevens een belangrijk doorvoerland van crimineel geld. Op basis van het onderzoek kan niet worden geconcludeerd of het anti-witwasbeleid in Nederland -op institutioneel niveau- wel of niet effectiever is dan in andere lidstaten. Dat hangt van het gekozen criterium af. Conclusies over de bestrijding van witwassen in de praktijk in Nederland zijn niet uit het onderzoek af te leiden.

Aan de aanbeveling van de AR uit 2008 werd gevolg gegeven door het WODC door Regioplan opdracht te verlenen voor de ontwikkeling van een 'Beleidsmonitor bestrijden witwassen'. De te ontwikkelen monitor moest de prestaties van de actoren bij de witwasbestrijding in beeld brengen. Daarnaast zou de Beleidsmonitor de eerste reeks prestatie-indicatoren van de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen moeten opleveren, zodat het beleid beter in staat zou zijn haar regierol te vervullen. Het onderzoek van Regioplan leverde echter geen beleidsmonitor met prestatie-indicatoren op.[31]
De twee belangrijkste oorzaken hiervan waren:

- De overwegend abstracte beleidsdoelstellingen waren moeilijk te vertalen in concrete meetbare doelstellingen.
- Er was onvoldoende inzicht in de praktijk van de witwasbestrijding en in de toepasbaarheid van de data die beschikbaar en toegankelijk zijn voor het formuleren van prestatie-indicatoren.

Doelstelling onderzoek
Het voorgaande vormde bij de twee betrokken ministeries de aanleiding een onderzoek te laten doen naar de werking van de witwasbestrijding. Het onderzoek heeft een drieledige doelstelling:

1. Het verkrijgen van inzicht in de activiteiten van de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen en de zaak- en informatiestromen tussen hen.

[29] Soudijn, M, Th.Akse (2012): Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012, KLPD
[30] Unger et al (2013).
[31] Tillaart, J., J. van den Stouten, G. Homburg (2012) *Naar een beleidsmonitor bestrijding witwassen.* Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

2. Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van het Nederlandse witwasbestrijding aan de hand van de criteria van de FATF voor een effectieve witwasbestrijding.
3. Het ontwikkelen van de grondslag van een beleidsmonitor anti-witwasbeleid, een startversie.

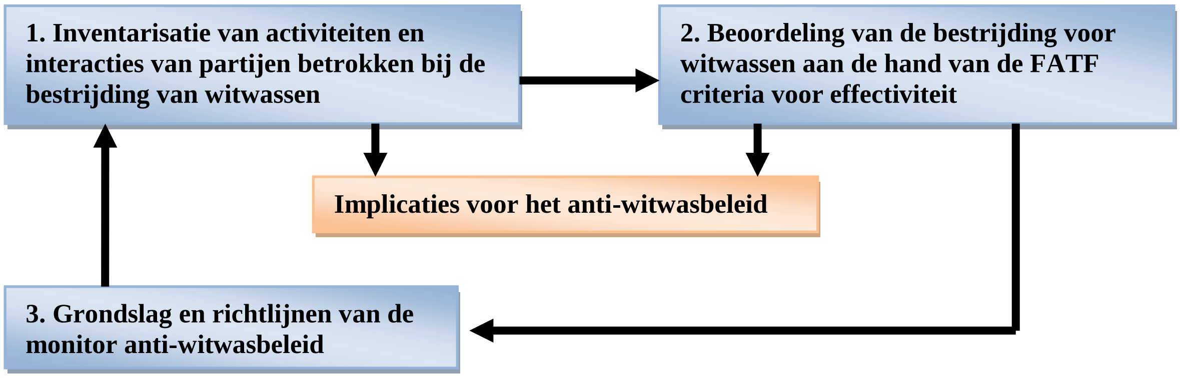
Ad 1: 'foto'
Met het onderzoek wordt beoogd een 'foto' te maken van de praktijk van de witwasbestrijding, aan de hand van de concrete activiteiten en resultaten van de partijen die hierbij betrokken zijn. Deze 'foto' kan als basis dienen voor de beleidsmonitor. Een monitor anti-witwasbeleid moet zowel beleidsinformatie bevatten als inzicht opleveren in de effectiviteit van het gevoerde beleid. Het onderzoek brengt de activiteiten van de actoren in het netwerk in beeld, biedt een cijfermatig overzicht van de kernprestaties van de actoren in het netwerk en geeft inzicht in de zaak- en informatiestromen tussen de actoren in het netwerk.

Ad 2: effectiviteit
Al eerder is al vermeld dat de FATF haar toetsingstandaard heeft uitgebreid. In de vierde evaluatieronde zal er zowel op 'technical compliance' worden geëvalueerd als op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Ter ondersteuning van de evaluatie op de effectiviteit heeft de FATF begin 2013 een methodologie gepubliceerd die de aangesloten landen en de 'assessors' kunnen gebruiken.[32] FATF definieert effectiviteit als “De mate waarin de door haar gedefinieerde *'outcomes'* zijn bereikt”. De systematiek biedt een raamwerk voor de beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan belangrijke voorwaarden voor een effectieve manier van het bestrijden van witwassen.
In dit onderzoek wordt de methodologie op twee manieren gebruikt. Ten eerste kunnen de criteria die FATF ten aanzien van effectiviteit heeft geformuleerd, gebruikt worden om de effectiviteit van het Nederlandse anti-witwasbeleid aan te toetsen. Ten tweede levert deze toets punten op waarop het Nederlandse systeem nog tekortschiet. Op basis hiervan kunnen maatregelen worden genomen, anticiperend op de toekomstige FATF evaluatie. Dit tekortschieten kan zowel betrekking hebben op blinde vlekken in de data als op het kennelijk nog niet voldoen aan bepaalde effectiviteitcriteria van de FATF.

Ad 3: de monitor als groeimodel
Dit onderzoek betreft een eerste meting - van activiteiten en informatiestromen tussen de partners in het netwerk - en een toetsing van het anti-witwasbeleid op effectiviteit. Wat dit laatste betreft, zijn er prestatie-indicatoren nodig. Bij de opdracht voor dit onderzoek is er voor gekozen om deze prestatie-indicatoren door middel van dit onderzoek vorm te geven. Op basis van de inventarisatie van beschikbare data van activiteiten en informatiestromen, de duiding hiervan en de toets aan de effectiviteitcriteria van de FATF, kan worden beoordeeld welke prestatie-indicatoren in Nederland op dit moment meetbaar zijn. Ook wordt helder welke prestatie-indicatoren gewenst maar niet meetbaar zijn. Door de verdere specificatie van (prestatie-)indicatoren zal men in de volgende versie van de monitor beter in staat zijn het anti-witwasbeleid in kaart te brengen en te beoordelen. Hiermee is een cyclisch groeimodel van de monitor geschetst, waarmee het advies van Regioplan (2012) is opgevolgd.[33] Zie figuur 2.1.
De implicaties voor het beleid kunnen zowel worden afgeleid van de inventarisatie van activiteiten als van de toetsing aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid.

[32] FATF (2013)
[33] Zie Regioplan (2012), pp. 48.

Figuur 2.1: schets van het cyclisch groeimodel van de monitor anti-witwasbeleid



3. Vraagstelling

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, bestaat het onderzoek uit drie delen:

1. Een inventarisatie van wat de betrokken organisaties daadwerkelijk doen bij het bestrijden van witwassen en van de zaak- en informatiestromen tussen deze organisaties. Daarbij zal ook aan de orde komen welke betekenis, in termen van effecten, de betrokken partijen hechten aan hun activiteiten.
2. Een toetsing van het anti-witwasbeleid aan de hand van de criteria die de FATF heeft opgesteld voor effectiviteit. Op basis van alle verzamelde data zullen de onderzoekers een beoordelen in hoeverre aan deze criteria is voldaan.
3. Op basis van de verzamelde (en ontbrekende) gegevens en de toetsing aan de effectiviteitcriteria van de FATF zullen de grondslag en richtlijnen voor een beleidsmonitor anti-witwasbeleid worden ontwikkeld, een startversie.

Onderzoeksvragen deelonderzoek 1

1. Welke activiteiten in het kader van de bestrijding van witwassen ontplooien de actoren die betrokken zijn bij het anti-witwasbeleid? In welke mate worden deze activiteiten voldoende specifiek geformuleerd en gerapporteerd om ze te kunnen meten/kwantificeren?
2. Op basis waarvan (met welke indicatoren) onderbouwen de actoren de uitwerking van hun activiteiten op de bestrijding van witwassen?
3. Hoeveel zaak- en informatiestromen waren er in de periode 2010-2012 tussen de partners die betrokken zijn bij het anti-witwasbeleid? Het gaat hierbij zowel om de zaken die de ene partner aan de andere overdraagt als de zaken waarvoor informatie is opgevraagd.
4. Welke betrouwbaarheid kan aan de verzamelde gegevens worden toegekend?
5. Welke gegevens van de actoren betrokken bij het anti-witwasbeleid, die een bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de effectiviteit van de witwasbestrijding, zijn er beschikbaar bij de actoren betrokken bij de witwasbestrijding maar maken geen deel uit van de zaak- en informatiestromen die in vraag 3 zijn geïnventariseerd?
6. Welke gegevens ontbreken dan nog om een volledig(er) beeld te hebben van de witwasbestrijding in Nederland?

Onderzoeksvragen deelonderzoek II

1. In welke mate wordt in Nederland voldaan aan de criteria die FATF heeft geformuleerd voor een effectieve bestrijding van witwassen?
2. Hoe kunnen beide deelonderzoeken op zinvolle wijze worden geïntegreerd?

Onderzoeksvragen deel III

1. Ontwikkel de grondslag en de richtlijnen voor de beleidsmonitor anti-witwasbeleid.
2. Benoem hierin de belangrijkste kenniselementen ten behoeve van het formuleren van de (prestatie-) indicatoren.

4. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek naar de bestrijding van witwassen is gebaseerd op de volgende data(verzameling):

1. Deskresearch ten behoeve van het verkrijgen van een zo goed mogelijk inzicht in de actuele stand van zaken bij de bestrijding van witwassen.
2. Een veldverkenning aan de hand van interviews met zes deskundigen.
3. Data van het Openbaar Ministerie over afdoening en vonnissen van witwaszaken, over de periode 2010-2013.
4. Data van de FIU-Nederland over ongebruikelijke en verdachte transacties, over de periode 2010-2013.
5. Interviews met 35 medewerkers van organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen, waaronder vertegenwoordigers van OM en politie in respectievelijk vijf arrondissementsparketten en vijf regionale politie-eenheden. In deze interviews zijn de activiteiten van de organisaties en hun onderlinge relaties in kaart gebracht en geduid door de respondenten.
6. Kwantitatieve data van een aantal deelprocessen van de bestrijding van witwassen. De data betreffen in de meeste gevallen de periode 2010-2013; soms is 2014 meegenomen.
7. De methodologie van het FATF ter bepaling van de effectiviteit van de bestrijding van witwassen.

Procesmatige aanpak stapsgewijs

1. Ten behoeve van een nadere verdieping van het inzicht in de activiteiten ter bestrijding van witwassen zijn achtergrondrapporten op het gebied van witwassen bestudeerd.
2. Er zijn zes deskundigen geïnterviewd om een beter begrip te krijgen van het veld. De zes deskundigen zijn medewerkers van: het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Financiën, FIET-FinEc[34] van de Dienst Landelijke Recherche, de Algemene Rekenkamer, de FIU-Nederland en Regioplan.
   Op basis van deze interviews is meer detailkennis verzameld over de bestrijding van witwassen en kon de selectie van respondenten beter worden ingevuld. De gesprekken leverden tevens een belangrijke bijdrage aan het ontwerp van de vragenlijst voor de interviews.
3. Er is een vragenlijst opgesteld ten behoeve van de interviews. Deze werd afgestemd op de organisatie waarmee werd gesproken. De kern van de vragenlijst bestaat uit vragen naar:
   a. De activiteiten van de organisatie in het kader van het anti-witwasbeleid;
   b. De duiding van deze activiteiten (uitwerking, toelichting, meetbaarheid);
   c. De zaak- en informatiestromen tussen de organisatie en andere organisaties in het anti-witwasbeleid, meetbaarheid, beschikbare cijfers;
   d. De aanwezigheid van andere mogelijke relevante cijfers/ informatie;
   De concept vragenlijst is becommentarieerd door de begeleidingscommissie.
4. In overleg met de begeleidingscommissie is een aanbevelingsbrief opgesteld die is ondertekend door functionarissen van beide ministeries.[35]

[34] Flexibel Intelligence en Expertise Team - Financieel-economische criminaliteit
[35] De brief is namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie ondertekend door de plv. Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en door de plv Thesaurier Generaal van het Ministerie van Financiën.

5. Bij het Parket Generaal van het Openbaar ministerie zijn kwantitatieve data opgevraagd over de afdoening en vonnissing van witwaszaken.
6. Bij de FIU-Nederland zijn data opgevraagd over ongebruikelijke en verdachte transacties over de periode 2010-2013.
7. Er zijn 35 interviews afgenomen bij medewerkers van de volgende organisaties: de Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën, FIU-Nederland, DNB, AFM, BFT, BTW, Parket Generaal, de Landelijk officier van Justitie Witwassen (LOvJ witwassen) van het Functioneel Parket, Landelijk Parket, FIET FinEc van de Dienst Landelijke Recherche (DLR), Anti Money Laundering Centre (AMLC), vijf regionale eenheden van de nationale politie en vijf Arrondissementsparketten (Amsterdam, Rotterdam, Oost-Nederland, Oost-Brabant, Den Haag), Koninklijke Marechaussee, Douane, Financieel Expertisecentrum (FEC), FIU.NET en iCOV. Zie bijlage XII voor een overzicht van alle respondenten. De begeleidingscommissie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het selecteren van de respondenten.
8. Elke organisatie is gevraagd naar de aanwezigheid van kwantitatieve gegevens en of kerncijfers van hun activiteiten en prestaties op het gebied van de bestrijding van witwassen. Zie voor een overzicht van de verkregen data tabel 4.1.

Tabel 4.1: overzicht van verkregen *kwantitatieve* data ten behoeve van het onderzoek

Organisatie	Verkregen data
De FIU-Nederland	Cijfers over ongebruikelijke en verdachte transacties, LOvJ verzoeken[36] en andere kerncijfers plus toelichting, periode 2010-2013
AFM, DNB, BFT, BTW	Cijfers over regulier en bijzonder onderzoek onder meldplichtige instellingen en over opgelegde sancties, periode 2010-2013.
AMLC	Data over selectie van witwaszaken in het Signaal en Selectieoverleg, periode 2009 - medio 2014.
iCOV	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, 2013
Douane	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013
Eenheden Nationale Politie	Kerncijfers over hun onderzoeken naar witwassen, periode 2010 - 2013
Openbaar Ministerie (PAG)	Data Openbaar Ministerie van afdoening en vonnissen van witwaszaken, periode 2010-2013, uitgesplitst naar parket
Functioneel Parket	Data gekregen over conservatoir beslag witwassen en incassoresultaat, periode 2010-2013, uitgesplitst naar parket
Landelijk Parket	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013
FEC	Enige relevante cijfers (2013)
Algemene Rekenkamer	Basis cijfermateriaal van het door hen uitgevoerde onderzoek naar witwassen.[37]
FIU.NET	Kerncijfers van activiteiten relevant voor de bestrijding van witwassen, periode 2010-2013.

9. Op basis van de kwalitatieve informatie van de interviews en aanvullende kwantitatieve data zijn de activiteiten en onderlinge relaties in het kader van de bestrijding van witwassen beschreven.

[36] Een lovj verzoek is een verzoek van politie of opsporingsdienst aan FIU-Nederland om meer informatie waar de landelijk officier witwassen (lovj witwassen) toestemming voor moet geven.
[37] AR (2014)

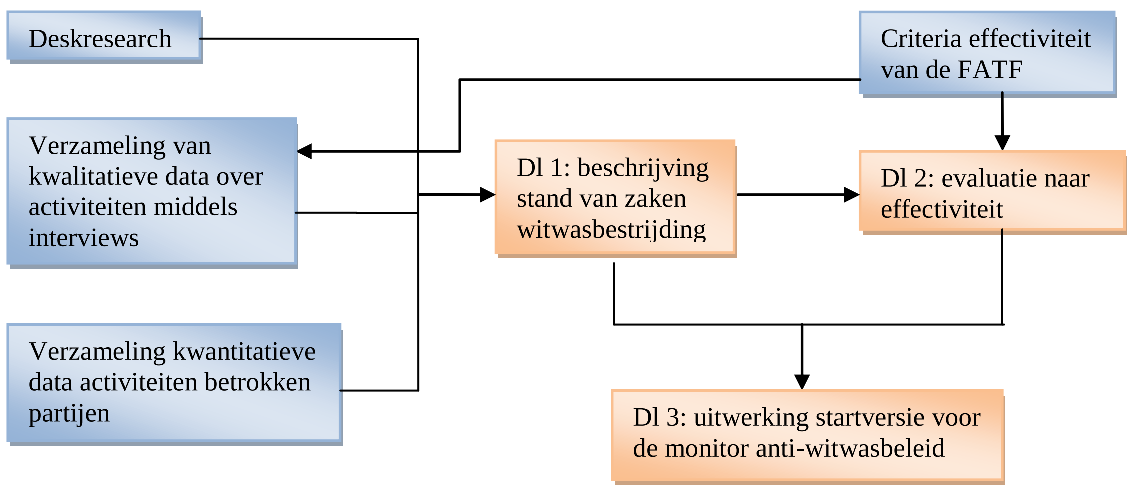
10. Vervolgens is het witwasbeleid getoetst aan de FATF criteria voor effectiviteit. Er is geïnventariseerd in hoeverre de verzamelde data het voldoen aan de criteria ondersteunen.
11. Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve inzichten in de bestrijding van witwassen en de toets op effectiviteit is de grondslag ontwikkeld voor de beleidsmonitor anti-witwasbeleid. Er zijn kenniselementen benoemd die als indicatoren dienen van de ontwikkeling van het anti-witwasbeleid.
12. Er is een conceptrapport opgesteld dat is besproken met de begeleidingscommissie.
13. Waar dat zinvol was, zijn de organisaties waar in het onderzoek wat uitgebreider aandacht aan wordt besteed, in de gelegenheid gesteld, het deel dat op hen betrekking had, te becommentariëren. Deze commentaren zijn verwerkt in de eindrapportage.

Samenhang dataverzameling en onderzoekselementen

Het onderzoek bestaat uit drie delen die na elkaar zijn uitgevoerd. In deel 1 is een beeld verkregen van de activiteiten en zaak- en informatiestromen van en tussen de betrokken organisaties. Vervolgens is dit beeld gebruikt om een idee te krijgen van de effectiviteit van het anti-witwasbeleid aan de hand van de criteria van de FATF (deel 2). In deel 3 tenslotte zijn de grondslag en richtlijnen voor de beleidsmonitor anti-witwasbeleid uitgewerkt.
De dataverzameling in deel 1 bestaat uit deskresearch, interviews ten behoeve van de kwalitatieve data en het verzamelen van kwantitatieve data. De kwantitatieve data zijn deels afzonderlijk en deels in de gesprekken met de betrokken organisaties opgevraagd.
In de interviews is voor een deel geanticipeerd op de gegevens die nodig zijn voor de toets aan de effectiviteitcriteria van de FATF. Met andere woorden, er is in de interviews een aantal vragen meegenomen die helpen om de vragen over effectiviteit te beantwoorden.

Figuur 4.1 bevat een schematische weergave van dataverzameling (blauw) en onderzoeksdoelen (oranje). De peil van de box van de FATF criteria naar de interviews met betrokkenen duidt aan dat de criteria (deels) medebepalend zijn geweest voor de vragenlijst. Op een enkele uitzondering na hebben alle actoren die in het kader van het onderzoek zijn benaderd, hun medewerking aan het onderzoek verleend. Ten eerste bij de interviews en ten tweede door het aanleveren van relevante kwantitatieve data.

Figuur 4.1: samenhang dataverzameling en onderzoeksdoelen



5. De bestrijding van witwassen, effectiviteit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de vraag wat onder witwassen moet worden verstaan, wat in dit verband met de bestrijding ervan wordt bedoeld, welke processen we daarbij kunnen onderscheiden en tenslotte wat dan onder de effectiviteit van die bestrijding moet worden verstaan. Bij dit laatste wordt aansluiting gezocht bij de criteria van FATF ten aanzien van een effectieve witwasbestrijding. Bij de beschouwingen in dit hoofdstuk is mede gebruik gemaakt van de informatie die van de geïnterviewde respondenten is verkregen.

5.2 Wat is witwassen

Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de bestrijding van witwassen moet eerst helder zijn wat onder witwassen wordt verstaan. In navolging van Soudijn et al (2012)[38] benadrukken we dat witwassen op twee manieren benaderd en beschreven kan worden: economisch en juridisch.
In de **economische** benadering wordt het proces beschreven van de wijze waarop geld met criminele oorsprong weer in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend en wel op zo'n wijze dat de oorsprong van het geld wordt verhuld.
In **juridische** zin worden in de artikelen 420bis, ter en quater van het wetboek van strafrecht de omstandigheden beschreven wanneer iemand zich schuldig maakt aan witwassen.

In het witwassen *als proces* worden veelal drie fasen onderscheiden:[39]
Plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
Verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
Integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.
Soms worden voor een betere duiding van het proces tussenstappen ingevoegd. Ook hoeft niet elke fase voor te komen. Zo kan crimineel geld ook direct worden besteed aan luxe goederen.

De verschillende fasen vereisen verschillende opsporingstechnische aanknopingspunten voor de bestrijding van witwassen. Het aantonen van witwassen wordt moeilijker naarmate het proces zich in een latere fase bevindt en verder is verwijderd van het gronddelict waarmee het geld is verworven. Dit vraagt tevens om andere capaciteiten van de opsporingsmedewerkers. Voor het aantonen van witwassen maakt de opsporing gebruik van verschillende informatiebronnen die in elk van de fasen verschillende meerwaarde hebben.

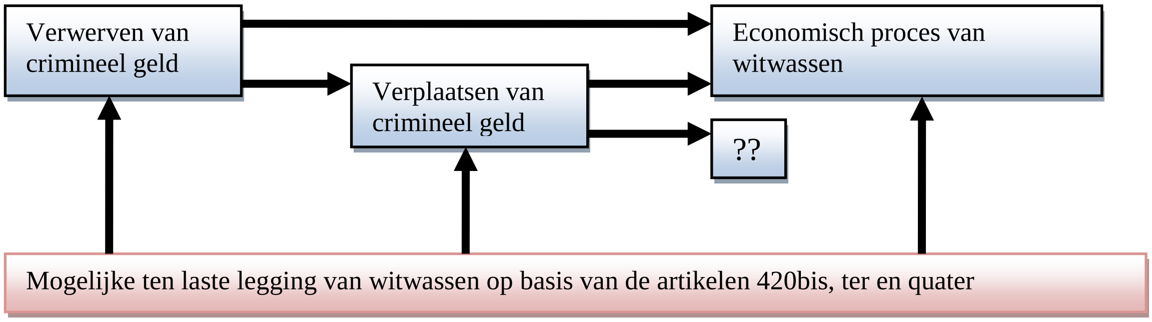
Niet al het crimineel geld wordt direct witgewassen, althans niet in Nederland. Een deel van het geld verdwijnt (eerst) in het ondergronds bankieren of wordt per koerier naar het buitenland gebracht. Vanzelfsprekend dient ook dit onderdeel te zijn van opsporing, ook al is er nog geen sprake van witwassen in economische zin. De Dienst Landelijke Recherche (DLR) en het Landelijk Parket hanteren in hun tactisch programma daarom een verbreding van het beeld.[40]
Zij onderscheiden de volgende fasen:

[38] Soudijn, M., Th. Akse (2012), Witwassen, Criminaliteitsbeeldanalyse, pp. 13 e.v.
[39] Zie ook Souding et al (2012), pp.13 of http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/
[40] Tactisch programma Witwassen 2014, pp. 10

1. Verwerven / criminele opbrengst;
2. Verplaatsen van het geld, bijvoorbeeld door ondergronds bankieren of een koerier;[41]
3. Plaatsing en verhulling, bijvoorbeeld door een makelaar, bankier of accountant;
4. Besteding (~integratie), bijvoorbeeld de aankoop van onroerend goed of belegging.

Voor de *strafbaarstelling* van witwassen is de onderverdeling in fasen niet zo relevant. Immers in elke fase van het proces kan witwassen worden aangetoond (met voldoende gegevens) met één van artikelen 420bis-420quater in het Wetboek van Strafrecht op basis van het voorhanden hebben van crimineel geld.[42] Dit is ook het geval in de fasen waarin het criminele geld wordt verworven en verplaatst. Ook de koerier bij wie een grote som geld wordt aangetroffen, kan voor witwassen worden veroordeeld. Het *economisch* proces van witwassen is dan nog niet begonnen. Het domein van de definitie van witwassen in juridische zin is daarom ruimer dan die in economische zin. In figuur 5.1 wordt het bovenstaande schematisch weergegeven.

Figuur 5.1: witwassen in economische en juridische zin



Al met al kan worden geconcludeerd dat de strafrechtelijke mogelijkheden in principe voldoende zijn om de verschillende stappen in het proces van verwerving en besteding van crimineel geld aan te pakken. Nog aan de orde zal komen in hoeverre het arrest van de Hoge Raad voor het vervolgen van witwassen een belemmering zal gaan vormen.[43] In dit verband wordt ook verwezen naar het juridisch kader in bijlage I.
Wat betreft het afpakken van het verworven crimineel geld merken we nog op, dat hiervoor ook nog ook andere wetgeving beschikbaar is.[44]

---

[41] Vergelijk ook FATF (2013): The role of Hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing.
[42] Zie Soudijn et al (2012), pp.15.
[43] Zie onder meer Hoge Raad, 8 januari 2013, nr. 03164/11, ECLI:NL:HR:2013:BX6909. Inmiddels is in verband met deze problematiek een conceptwetsvoorstel aanpassing witwaswetgeving, waarin de delictsomschrijving voor witwassen wordt aangepast, voor advies aan de Raad van State gezonden. Na ommekomst van het advies, zal het worden ingediend bij de Tweede Kamer.
[44] Zo kan op basis van een gepleegd delict het daarmee verworven geld verbeurd worden verklaard. Verder is er de zogenaamde 'Pluk-ze-wetgeving'. Deze is gebaseerd op onder andere artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht. De rechter kan iemand die is veroordeeld voor een strafbaar feit een ontnemingsmaatregel opleggen. Dat betekent dat een crimineel die aan misdaad heeft verdiend, financieel wordt aangepakt.

5.3 De bestrijding van witwassen

De bestrijding van witwassen kan grofweg worden opgedeeld in zeven hoofdprocessen:

1. **Vergaring van informatie**. Politie en bijzondere opsporingsdiensten verzamelen informatie - 'signalen' - over witwassen, op basis van eigen onderzoek en andere informatiebronnen. Het is vanuit het perspectief van de politie en opsporingsdiensten moeilijk los te koppelen van het volgende proces - opsporing en onderzoek - maar de veelheid van mogelijke bronnen, de interactie tussen bronnen en politie en opsporingsdiensten en de belemmeringen bij de uitwisseling maken het nuttig om het verkrijgen en verwerken van 'financial intelligence' als een apart proces te beschouwen.

2. **Opsporing en onderzoek**. Een selectie van witwassignalen leidt tot nader onderzoek en eventueel een proces verbaal. Naast witwassen kunnen allerlei andere vormen van criminaliteit spelen, financieel-economisch dan wel gronddelicten op andere terreinen.

3. **Vervolging en rechtspraak**. Op basis van het proces verbaal wordt de verdachte eventueel door het OM een witwasdelict ten laste gelegd. De rechter wijst vonnis of de zaak wordt door het OM afgedaan met een transactie. In feite is hier sprake van twee processen: de vervolging en de rechtspraak. Beide aspecten komen in dit rapport aan de orde.[45]
   Dit proces sluit direct aan bij de eerste twee processen. Bij de keuzes die daar worden gemaakt, wordt geanticipeerd op de mogelijkheden voor vervolging en berechting.

4. **De vaststelling van verdachte transacties door de FIU-Nederland.** Het vaststellen van verdachte transacties ondersteunt het verzamelen van witwassignalen en helpt de politie en opsporingsdiensten bij lopend onderzoek met aanvullende informatie, indien nodig met een verzoek van het OM.

5. **Het melden van ongebruikelijke transacties en cliëntidentificatie** door instellingen die hiertoe door de WWFT zijn verplicht. Van de verplichting tot het melden van ongebruikelijke transacties en de cliëntidentificatie gaat tevens een preventieve werking ten aanzien van witwassen uit: het witwassen wordt immers bemoeilijkt.

6. **Het toezicht op de nakoming van de verplichtingen inzake de WWFT** door de hierin benoemde instellingen. Het houden van toezicht wordt door een viertal instanties uitgeoefend: de Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en het Bureau Toezicht WWFT (BTW). Deze bezitten hiervoor bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden.

7. **De regie en coördinatie van bovenstaande 6 hoofdprocessen.** De vraag is in hoeverre de processen vanuit een centraal beleidsperspectief worden aangestuurd, bijvoorbeeld door het stellen van strategische prioriteiten en beleidsdoelen. Dit was een belangrijk aandachtspunt in het rapport van de Algemene Rekenkamer (2008). Daarin werd geconstateerd dat de handhavingketen bestrijding witwassen onvoldoende doelgericht wordt aangestuurd.[46] In het rapport van de AR in 2014 werd deze conclusie min of meer herhaald.[47]

---

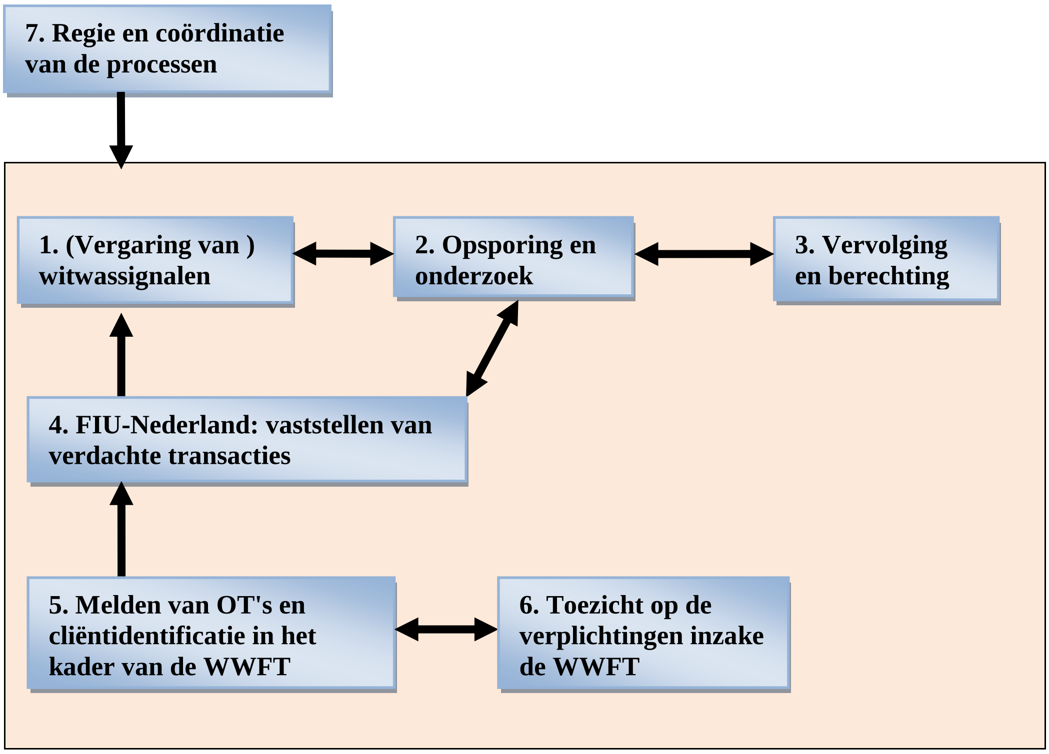
[45] Ook handelingen die in strijd zijn met de WWFT kunnen via de Wet Economische delicten strafrechtelijk worden vervolgd, zie onder 5.
[46] AR(2008), pp. 23
[47] AR (2014), pp.3

> Met regie wordt in dit rapport gedoeld op het stellen van landelijke beleidsprioriteiten en -doelen, het hierop afstemmen van de doelen en prestatiecriteria van de organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen, het aansturen van deze activiteiten vanuit het perspectief van genoemde doelen en het coördineren daarvan.

Voor alle hoofdprocessen is de context van wet- en regelgeving belangrijk. Deze zal bij de beschrijving van de processen aan de orde komen. Verder verwijzen we naar bijlage I, waarin het juridisch kader wordt beschreven.

In figuur 5.2 wordt het verband tussen de zeven hoofdprocessen schematisch weergegeven. De pijlen weerspiegelen de stroomrichting van informatie. Sommige pijlen zijn beide kanten op gericht doordat de informatiestroom beide kanten op gaat. Zo vergaren en krijgen de opsporingsdiensten informatie over witwassen, bijvoorbeeld door eigen onderzoek of krijgen die van externe bronnen, zoals de Belastingdienst, buitenlandse opsporingsdiensten en de FIU-Nederland. Verder toetst de FIU-Nederland ongebruikelijke transacties aan informatie van politie en opsporingsdiensten en bepaalt mede op basis daarvan welke transacties als verdacht kunnen worden bestempeld. Vervolgens geeft zij informatie over verdachte transacties terug aan politie en opsporingsdiensten.

Figuur 5.2: schematisch overzicht van de samenhang en informatiestromen bij de bestrijding van witwassen.



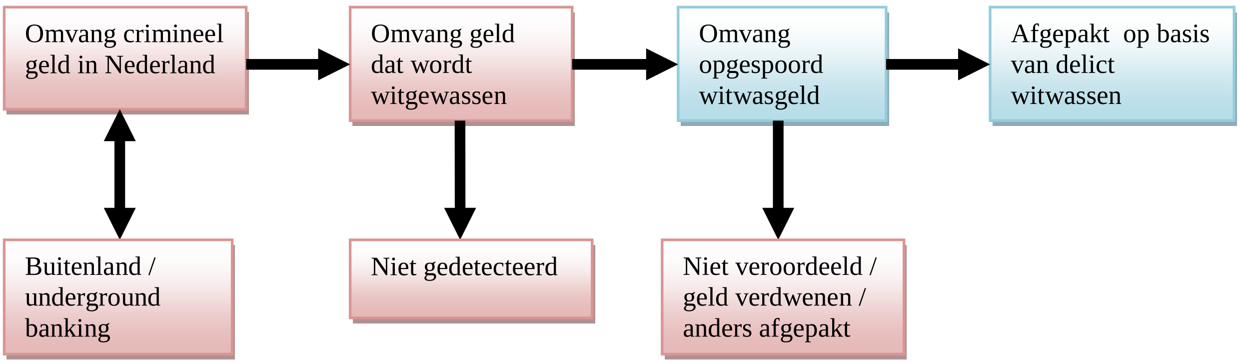
In dit onderzoek is aan alle hoofdprocessen aandacht besteed. Leidraad daarbij is de vraag welke activiteiten in het kader van de bestrijding van witwassen plaatsvinden en hoe deze kunnen worden geduid, zowel kwalitatief als kwantitatief.
Eerst wordt kort stilgestaan bij de regie en coördinatie van het anti-witwasbeleid (7).

De beschrijving van de strafrechtketen krijgt ruim aandacht: de wijze waarop het proces van het verwerven tot en met de besteding van crimineel geld strafrechtelijk aangepakt kan worden (1,2,3). Het meldsysteem van OT's en de vertaling hiervan in verdachte transacties door de FIU-Nederland wordt beschouwd als ondersteunend voor de strafrechtelijke bestrijding van witwassen (4).
Onderzoek naar het 5e proces, het gedrag van de instellingen wat betreft hun verplichtingen: het melden van OT's en de cliëntidentificatie, viel buiten het bestek van dit onderzoek. Dit had een geheel andere onderzoeksopzet vereist. Niettemin kan hier indirect wel iets over worden gezegd op basis van secundaire informatie: de OT meldingen die bij de FIU-Nederland worden geregistreerd en de ervaringen van de toezichthouders (6). Aan dit laatste is in dit onderzoek ruim aandacht besteed.

5.4 Effectiviteit van de bestrijding van witwassen

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat er op dit moment geen prestatiecriteria zijn vastgesteld voor de bestrijding van witwassen. Dit is ook een moeilijke zaak. De oorzaak hiervan is dat de bedragen waar de prestaties aan moeten refereren niet precies zijn vast te stellen. In figuur 5.3 is de keten weergegeven die de context zou moeten vormen voor prestatiecriteria. Alleen de hoeveelheden in de blauwe boxen zijn bekend; die in de roze zijn onbekend.

Figuur 5.3: van crimineel geld naar afpakken



Allereerst is de omvang van **het in Nederland aanwezige criminele geld** zeer moeilijk in te schatten.[48] Daarbij verdwijnt een per definitie onbekend deel van het criminele geld naar het buitenland of gaat (voor een tijd) 'ondergronds'. Omgekeerd komt crimineel geld uit het buitenland Nederland binnen.
De hoeveelheid geld dat **daadwerkelijk wordt witgewassen** is niet meetbaar. Per definitie niet doordat een deel van de witwaspraktijken niet wordt gedetecteerd en uit de aard der zaak niet bekend is welk deel. Hierdoor is de omvang van het witwasgeld **dat wel wordt opgespoord**, moeilijk in termen van prestaties te duiden.
Tenslotte, de hoeveelheid geld die wordt **afgepakt op basis van het delict witwassen**, wordt door verschillende factoren beperkt. Niet op elk witwasfeit volgt een veroordeling. Ook kan een deel van het geld zijn verdwenen of komt het bedrag dat wordt witgewassen en het bedrag

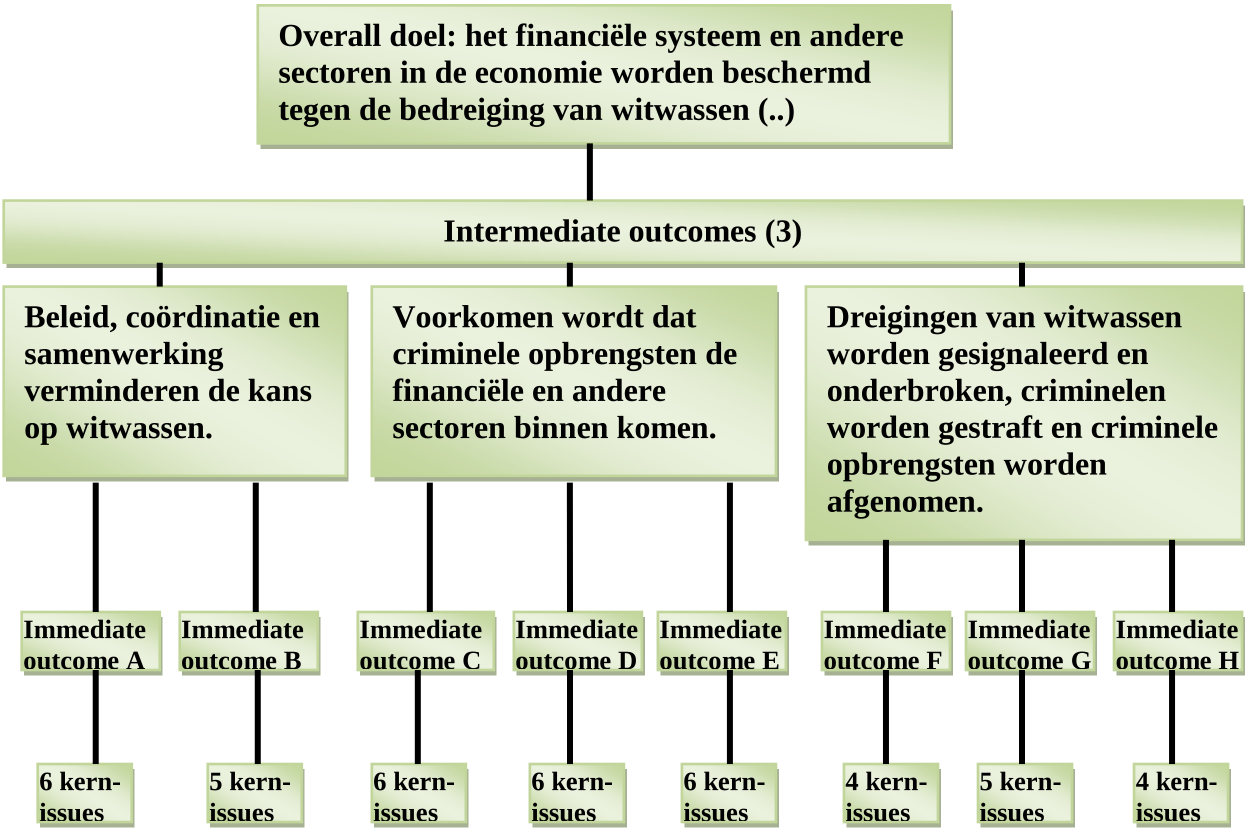
[48] Unger (2006) heeft getracht hier een modelmatige schatting van te maken op basis van parameterschattingen. Zie ook Unger et al (2013). Voor een discussie over het toegepaste model, zie WODC(2015), Petrus van Duyne.

waar beslag op wordt gelegd niet overeen. Verder kan het OM er voor hebben gekozen het geld niet af te pakken op basis van het delict witwassen maar door ontneming of verbeurd verklaring op basis van een ander delict.
Kortom, prestaties in de strafrechtketen zijn moeilijk te waarderen doordat de bedragen waaraan gerelateerd moet worden, niet bekend of niet eenduidig zijn te interpreteren. Niettemin is in dit onderzoek getracht kerncijfers te vinden die iets zeggen over de prestaties in de verschillende hoofdprocessen. Ondanks de beperkte interpretatiemogelijkheden zijn op basis van de trendmatige ontwikkeling van deze kerncijfers wellicht conclusies te trekken.

Een andere invalshoek voor het inschatten van effectiviteit van de witwasbestrijding levert FATF, door middel van door haar ontwikkelde criteria voor een effectieve witwasbestrijding.

Ten behoeve van de toets aan deze criteria heeft FATF een aantal vragen ontwikkeld op basis waarvan beoordeeld kan worden in hoeverre voldaan wordt aan de voorwaarden van de FATF voor een effectief anti-witwasbeleid. Deze voorwaarden zijn geformuleerd als gewenste 'outcomes'. In hoeverre een anti-witwasbeleid effectief is, wordt bepaald door het vergelijken van de resultaten met de gewenste 'outcomes' van het FATF.
FATF onderscheidt daarbij 'intermediate outcomes' en 'immediate outcomes' in de doelstructuur. Dit wordt schematisch weergegeven in figuur 5.4.[49] De methodologie bestrijkt ook de (bestrijding van de) financiering van terrorisme en de verspreiding van kernwapens. Deze elementen zijn niet in het schema opgenomen. De Engelse teksten zijn verkort vertaald.

Figuur 5.4: doelstructuur van de methodologie van FATF voor de inschatting van de effectiviteit van het anti-witwasbeleid.



[49] Naar FATF (2013), pp 15

De drie 'intermediate outcomes' kunnen het beste worden beschouwd als ***randvoorwaarden*** voor een effectief anti-witwasbeleid. FATF definieert de 'immediate outcomes' als de ***criteria*** die bepalen of voldaan is aan de drie randvoorwaarden. In het vervolg van het rapport zullen wij de Nederlandse benamingen *randvoorwaarden* en *criteria* hanteren.
Het overall doel wordt behaald indien in voldoende mate aan de drie randvoorwaarden is voldaan. Hiervoor worden acht criteria geformuleerd (A tot en met H), twee of drie per randvoorwaarde.[50] De criteria zijn in feite beschrijvingen van gewenste situaties. Zo zegt criterium G: 'Money laundering offences and activities are investigated and offenders are prosecuted and subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions.'
FATF heeft deze criteria verregaand uitgewerkt in 42 zogenaamde 'Core issues'; dit zijn ***kernvragen*** aan de hand waarvan bepaald kan worden of aan elk van de acht criteria is voldaan. Zo luidt de eerste kernvraag bij criterium G: 'How well, and in what circumstances are potential cases of money laundering identified and investigated (including through parallel financial investigations)'?
Tenslotte heeft FATF indicatoren geformuleerd die kunnen helpen bij de beantwoording van de kernvragen.

Een ander essentieel kenmerk van de methodiek is dat het niet zozeer een kwestie is van meten maar van *beoordeling* door de assessor op basis van de beschikbare 'evidence' of in voldoende mate aan de criteria is voldaan. Het land in kwestie is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van dergelijke 'evidence'.

In de hoofdstukken 7, 8 en 9 zal worden gerapporteerd over de verschillende hoofdprocessen bij de bestrijding van witwassen (zie figuur 5.2). Hierbij komen impliciet aspecten aan bod die van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of het Nederlandse anti-witwasbeleid voldoet aan alle FATF criteria voor effectiviteit. Deze aspecten worden in hoofdstuk 10 geordend op basis van de FATF criteria.
Eerst volgt in hoofdstuk 6 een beknopt overzicht van de partijen die bij de verschillende hoofdprocessen zijn betrokken.

[50] In feite zijn er 11 criteria, echter drie hiervan hebben betrekking op de bestrijding van de financiering van terrorisme welke voor dit onderzoek niet relevant zijn.

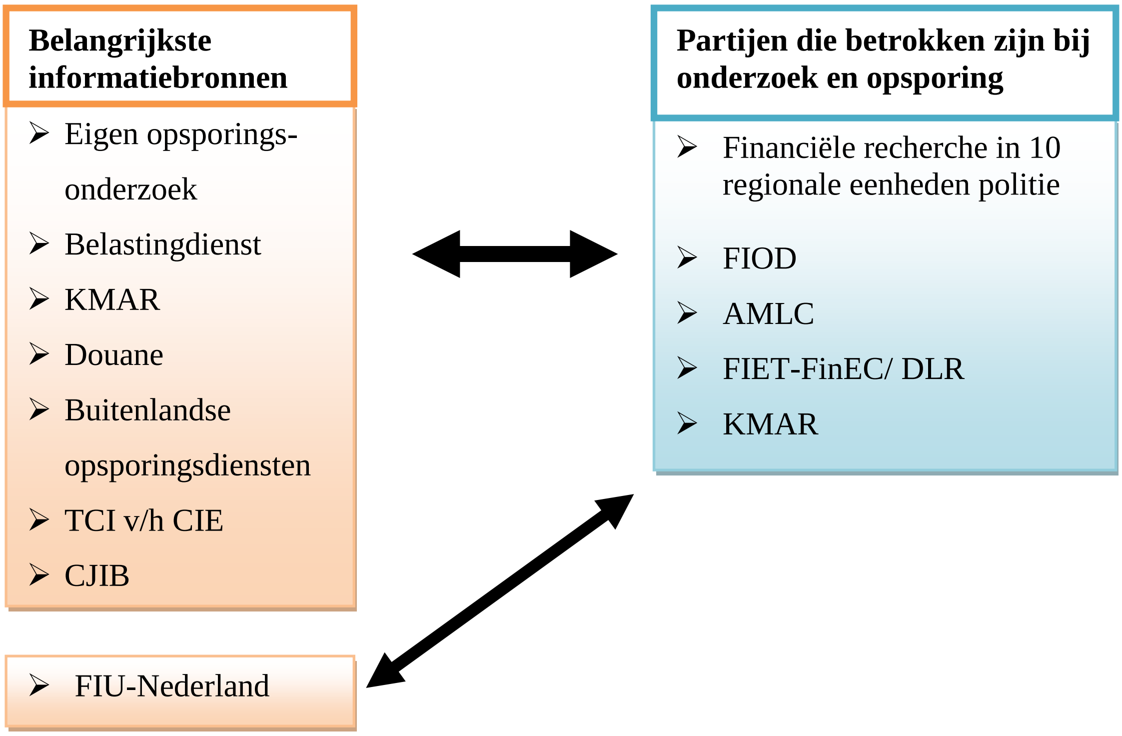
6. De spelers in het veld

In het voorgaande werd geconstateerd dat de bestrijding van witwassen ruwweg opgedeeld kan worden in zeven hoofdprocessen:

1. Vergaring van informatie over witwassen
2. Opsporing en onderzoek
3. Vervolging en rechtspraak
4. De vaststelling van verdachte transacties door de FIU-Nederland
5. Het melden van OT's en cliëntidentificatie
6. Het toezicht op de nakoming van de verplichtingen inzake de WWFT
7. Regie en coördinatie

De onderlinge samenhang van de processen is gepresenteerd in figuur 5.2. In het navolgende wordt ingezoomd op de partijen die een hoofdrol vervullen in de verschillende processen en in de samenhang daartussen. In de hoofdstukken die volgen, wordt hier dieper op ingegaan.

Hoofdprocessen 1, 2 en 4: vergaring van informatie over witwassen ten behoeve van onderzoek en opsporing, waaronder verdachte transacties door de FIU-Nederland.



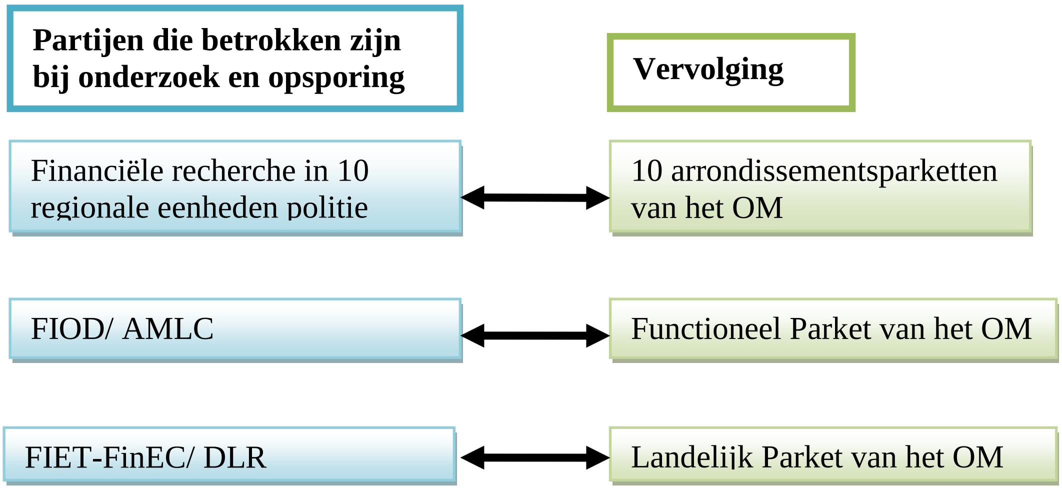
In de navolgende boxen worden achtereenvolgens de informatiebronnen en de opsporingsinstanties kort toegelicht.

Informatiebron	Opmerkingen
Eigen onderzoek	Politie en opsporingsdiensten verkrijgen veel informatie door eigen onderzoek, bijvoorbeeld door restinformatie van andere onderzoekslijnen.
Belastingdienst	Bij een verdenking kan informatie bij de Belastingdienst worden opgevraagd over de vermogenspositie van subjecten. De belastingdienst levert zelf ook witwaszaken aan.
Douane	Levert informatie aan de FIU-Nederland over grensvervoer van grote sommen contant geld. Zie bijlage VIII.
KMAR	Op Schiphol werkt de KMAR nauw samen met de FIOD. De KMAR geeft bij verdenkingen de zaak over aan de FIOD. De KMAR werkt niet alleen zaken op, maar verricht ook zelf onderzoek.
Buitenlandse opsporingsdiensten	Deze vormen voor sommige regionale eenheden van de politie en voor DLR een belangrijke informatiebron.
TCI (Team Criminele Inlichtingen)	TCI verzamelt, registreert en analyseert informatie over strafbare feiten en verdachten. Zij maakt deel uit van alle regionale politie- en opsporingseenheden.
Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)	Het CJIB levert gegevens over openstaande vorderingen.
De FIU-Nederland	Stelt verdachte transacties vast en levert deze informatie aan politie en opsporingsdiensten. Input voor de FIU-Nederland vormen OT's, eigen onderzoek en LOvJ verzoeken van politie en opsporingsdiensten. Per 1-1-2013 maakt de FIU-Nederland formeel deel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden, maar is ze beheersmatig ondergebracht bij de nationale politie als een zelfstandige, onafhankelijke en herkenbaar opererende entiteit.[51] De FIU-Nederland is niet opsporingsbevoegd.

Opsporing en onderzoek	Opmerkingen
Financiële recherche in 10 regionale eenheden politie	Doet onderzoek naar financieel-economische criminaliteit. Witwassen is hier een belangrijk aspect van. Ook andere rechercheurs kunnen zaken aandragen.
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)	Richt zich vooral op het onderzoek naar fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. De FIOD is onderdeel van de Belastingdienst, die op haar beurt onderdeel is van het Ministerie van Financiën.
Anti Money Laundering Centre (AMLC)	Verrijkt signalen van de FIOD en andere informatiebronnen, bereidt onderzoek voor en zet dat uit bij de witwasteams van de FIOD en het combiteam van FIOD en FIET-FinEc.
FIET-FinEc van de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Nationale Politie.	Brengt criminele netwerken en het schaduwnetwerk, de geldtransacties, in kaart, leidt daar zaken van af en zet vervolgens onderzoek uit binnen DLR.
Koninklijke Marechaussee (KMAR)	Doet in bepaalde regio's zelf onderzoek of levert zaken voor onderzoek aan bij de FIOD. Is onderdeel van het Ministerie van Defensie.

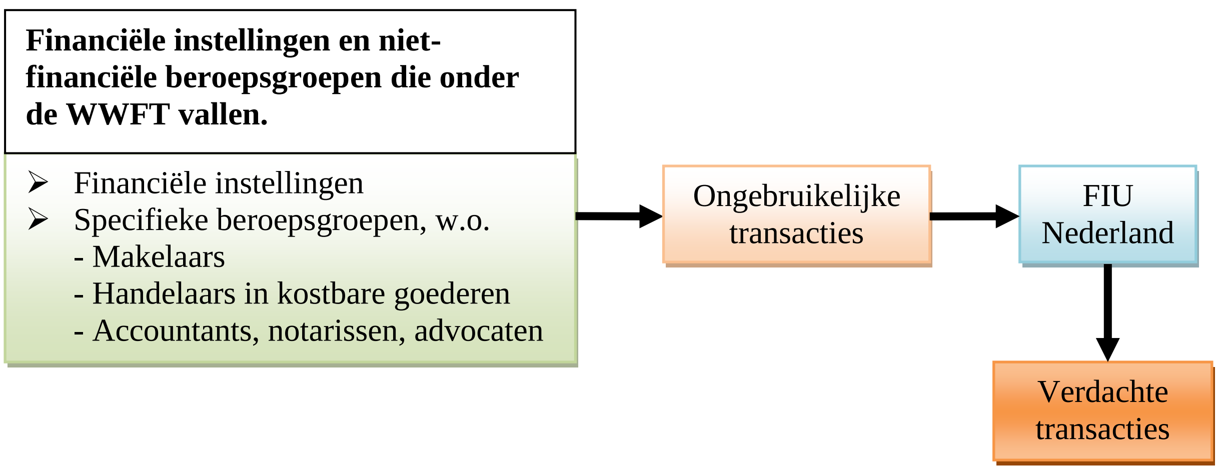
[51] Jaarverslag 2013 FIU-Nederland

Hoofdprocessen 2 en 3: vervolging van door onderzoek geconstateerde witwasfeiten



De politie en opsporingsdiensten zijn verbonden aan verschillende parketten van het OM. Het OM stuurt de opsporing van de verschillende diensten aan. De 10 regionale eenheden van politie brengen hun zaken in bij de 10 Arrondissementsparketten (AP's). De zaken van de FIOD worden vervolgd door het Functioneel Parket (FP) en die van de Dienst Landelijke Recherche (DLR) door het Landelijk Parket (LP).
Uit de interviews is gebleken dat er weinig uitwisseling of overheveling van zaken tussen parketten plaatsvindt. Wel wordt met name het FP regelmatig geraadpleegd door de lokale parketten en wordt soms een zaak van een AP door het FP afgehandeld, bijvoorbeeld bij complexe financiële constructies.
FP en LP werken voor een deel van de opsporingszaken samen bij de intake van zaken en het uitzetten van het onderzoek. Dit gebeurt in het zogenaamde Signaal en Selectieoverleg (S&S overleg). In hoofdstuk 8 wordt dit nader toegelicht.
De KMAR levert zaken in beginsel aan de AP's en het LP; zaken die KMAR doorgeeft aan de FIOD, gaan naar het FP.

Hoofdprocessen 4 en 5: de melding van ongebruikelijke transacties en de vaststelling van verdachte transacties



Een groot aantal financiële instellingen (zoals banken), specifieke beroepsgroepen (zoals notarissen) en ondernemers (zoals makelaars en juweliers) is in het kader van de WWFT verplicht de identiteit vast te stellen van hun cliënten; als het witwasrisico groot wordt geacht, worden hogere eisen gesteld aan deze identificatie.
Voorts zijn deze instellingen - zie tabel 6.1 - verplicht transacties van grote sommen contant geld die zij constateren, bij de FIU-Nederland te melden. In de WWFT wordt beschreven aan welke criteria deze zogenaamde ongebruikelijke transacties (OT's) moeten voldoen.
De FIU-Nederland bepaalt vervolgens welke OT's verdacht zijn en geeft deze verdachte transacties (VT's) door aan de politie en opsporingsdiensten.

Hoofdprocessen 5 en 6: de instellingen die onder de WWFT vallen en het toezicht op de naleving van de verplichtingen

Toezichthouders zijn de Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en het Bureau Toezicht WWFT (BTW). Zij hebben bestuursrechtelijke bevoegdheden om de verplichtingen inzake de WWFT te handhaven. In tabel 6.1 staan de instellingen genoemd waar de respectievelijke toezichthouders toezicht op uitoefenen.

Tabel 6.1: overzicht van meldplichtige instellingen met bijbehorende toezichthouders. Bron: WWFT.

DNB	AFM	BFT	BTW
Bank	Assurantie tussenpersonen levensverzekeringen	Notarissen	Makelaar OG
Wisselinstellingen (incl. Holland Casino)	Beleggingsondernemingen	Accountants (RA +AA)	Taxateurs OR
Levensverzekeraars	Beheerders van beleggingsinstellingen	Advocaten	Domicilieverleners
Trustmaatschappij	Icbe's[52]	Bedrijfseconomisch adviseur	Edelmetalenhandel
Betaaldienstverleners		Belastingadviseurs	Antiekhandel
Elektronische geldinstellingen		Onafhankelijk juridisch adviseurs	Kunsthandel
		Administratiekantoren	Schepenhandel
			Voertuigenhandel

DNB en AFM zijn zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met specifieke taken en bevoegdheden en vallen niet direct onder het gezag van een ministerie. De wetgever heeft hen het toezicht inzake de WWFT toegekend en DNB en AFM dragen de verantwoordelijkheid voor de concrete uitoefening van het toezicht.
Het Bureau Toezicht WWFT (BTW) is ondergebracht bij de Belastingdienst/Grote ondernemingen en valt onder het Ministerie van Financiën.
Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) valt onder het beheer van het Ministerie van Veiligheid en Justitie; de financiering geschiedt voornamelijk door het Ministerie van Financiën.

[52] Instelling voor collectieve belegging in effecten, als bedoeld in artikel 1.1 va de WFT

Hoofdproces 7: regie / coördinatie

Bij regie maken we onderscheid tussen centrale regie en decentrale regie. De *centrale* beleidsverantwoordelijkheid berust bij beide betrokken ministeries: Veiligheid en Justitie en Financiën. Uit de beantwoording van de minister van Veiligheid en Justitie van Kamervragen (arcering toegevoegd) naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer:

> De bestrijding van witwassen is integraal beleid van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de preventieve kant van dit beleid, het borgen van de integriteit van het financiële stelsel, terwijl de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor de repressieve kant van het beleid. *Beiden zijn derhalve politiek verantwoordelijk voor de regie en de sturing op het bestrijden van witwassen.* Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat in bepaalde gevallen van directe sturingslijnen geen sprake kan zijn omdat de organisaties een onafhankelijke positie hebben, zoals de Nederlandse Bank.[53]

De bestrijding van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen is een belangrijke prioriteit bij de aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en andere vormen van ernstige criminaliteit met het oogmerk van financieel gewin.[54] De landelijke prioriteiten voor de politie worden vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie.

In het kader van de regie kan als taakstellingen van de betrokken ministers worden gedacht aan:

- het formuleren van specifieke doelstellingen en prestatiecriteria voor de bestrijding van witwassen;
- de betrokken organisaties voorzien van adequate bevoegdheden;
- het faciliteren van de samenwerking tussen opsporing, vervolging en toezicht door waar nodig beperkingen in wetgeving weg te nemen teneinde samenwerking en informatie uitwisseling te faciliteren;
- (beheers)sturing van de inzet van opsporingsdiensten.

Decentraal
In de voorgaande beschreven hoofdprocessen zagen we dat een groot aantal organisaties op het terrein van opsporing, vervolging en toezicht zich met de bestrijding van witwassen bezighoudt. Dit vergt samenwerking die niet altijd adequaat op centraal niveau effectief is aan te sturen. Dit hangt ten eerste samen met de complexiteit van de materie en de vele verschijningsvormen van witwassen waar decentraal op moet worden ingespeeld. Een tweede oorzaak is dat meerdere betrokken organisaties wettelijk autonoom zijn zoals De Nederlandse Bank en het Openbaar Ministerie.
Eén van de vragen in dit onderzoek is dan ook op welke wijze decentrale samenwerking gestalte krijgt.

Openbaar Ministerie
De Minister van Veiligheid en Justitie is politiek verantwoordelijk voor het OM. Hij bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in de opsporing en vervolging. Zo ook ten aanzien van witwassen. In het voorgaande zagen we dat de verschillende onderdelen van het OM operationele relaties hebben met verschillende opsporingsdiensten.

---

[53] Beantwoording 126 Kamervragen naar aanleiding van het Rapport van de Algemene Rekenkamer (2014), 15 mei 2015, vraag 16.
[54] Idem, antwoord op de vragen 13, 14, 15 en 21.

7. Regie en coördinatie in de praktijk

Dit hoofdstuk heeft betrekking op het zevende hoofdproces: regie en coördinatie van alle processen die zijn gericht op de bestrijding van witwassen. Analoog aan de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk maken we onderscheid tussen regie op centraal en op decentraal niveau.

Centraal
In het kader va de *landelijke beleidsprioriteiten en -doelen* heeft de Nederlandse overheid met betrekking tot de bestrijding van witwassen geen specifieke doelen of prestatiecriteria gesteld. In die zin is er dus geen sprake van centrale regie op departementaal niveau.
Het beleid op dit punt zou (mede) gebaseerd moeten zijn op kennis van de belangrijke witwasrisico's in Nederland. Deze kennis is vooralsnog onvoldoende aanwezig. De ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie hebben in 2008 het Financieel Expertise Centrum (FEC) gevraagd een *National Threat Assessment (NTA)* Witwassen uit te voeren.[55] In 2011 is dit NTA Witwassen afgerond met een inventarisatie van witwasrisico's in relatie tot contant geld, gefingeerde omzet en milieu. Het eindrapport 'Evaluatie NTA Witwassen' is besproken en goedgekeurd in de FEC-raad van 24 juni 2013. Eind 2011 is door de partners van het FEC de eerste National Threat Assessment witwassen (NTA witwassen) afgerond en in 2013 naar de opdrachtgevers gestuurd.[56] In deze NTA is een beperkt aantal witwasrisico's in kaart gebracht en nader onderzocht. Het was in veel opzichten een leerzame exercitie maar de betekenis van dit NTA is beperkt. De doelstelling - het in kaart brengen van de meest relevante bedreigingen op het gebied van witwassen voor Nederland op grond waarvan prioriteiten voor het beleid kunnen worden aangegeven en de handhavingdiensten aangestuurd worden - is niet gerealiseerd.[57]
In 2012 verscheen de Criminaliteitsbeeldanalyse witwassen (CBA witwassen), uitgevoerd door DLR.[58] In deze analyse werd een breed overzicht gegeven van methoden en technieken van witwassen die in de opsporing zijn tegengekomen. Hoewel de beschrijving zeker indicaties oplevert van de omvang van de risico's, kan hieraan niet de vaststelling worden ontleend welke witwasrisico's in Nederland het grootst zijn.[59]

Voorts zullen de Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën in 2016 een National Risk Assessment witwassen uitvoeren die periodiek herhaald wordt. De uitkomsten van het NRA kunnen mede dienen voor een effectieve allocatie van beschikbare middelen. Daarnaast is de aanzet gegeven tot de voorliggende monitor anti-witwasbeleid die de stand van zaken en resultaten van het beleid periodiek in kaart zal gaan brengen.

Er vindt een zekere *sturing* plaats van de inzet van de opsporingsdiensten bij het bestrijden van witwassen. Op een landelijk niveau wordt de bestrijding van *financiële criminaliteit* - waar witwassen een belangrijk onderdeel van is - gestimuleerd. Hiervoor zijn in de afgelopen jaren twee programma's opgestart die beide als doel hadden de kennis en capaciteit bij politie en opsporingsdiensten te versterken: het FinEc programma (2008) en het ketenprogramma Afpakken (2011, 2012). Hier wordt in paragraaf 8.3 op ingegaan. De afgelopen jaren is de

---

[55] Zie bijlage IX voor een beschrijving van taak en rol van het Financieel Expertise Centrum.
[56] Dit waren de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie. Het rapport was niet openbaar.
[57] Evaluatie National Threat Assessment (NTA) Witwassen (2013). Interne/niet openbare FEC evaluatie.
[58] Soudijn e.a (2012), CBA witwassen.
[59] Dit was ook niet het doel van het CBA.

opsporingscapaciteit van de FIOD en de DLR uitgebreid en is het Anti Money Laundering Centre opgericht. Zie paragraaf 8.2.
Zoals gezegd zijn er geen beleidsdoelen gesteld die specifiek de bestrijding van witwassen gelden. Wel spelen de normen die aan de parketten worden gesteld voor beslag- en incassoresultaat in dit opzicht een zekere rol. Aangezien een effectieve bestrijding van witwassen het incassoresultaat substantieel verhoogt, door het afpakken van geld en goederen op basis van het delict witwassen, kan worden verondersteld dat een hogere normstelling de vereiste inzet op de bestrijding van witwassen verhoogt. In paragraaf 8.6 komen we hier op terug.
Wat de vormgeving van een centrale aansturing bemoeilijkt is het feit dat een aantal organisaties een eigen bestuursverantwoordelijkheid heeft: OM, DNB, AFM, de FIU-Nederland, lokaal bestuur.

De *samenwerking tussen en coördinatie van* opsporing, vervolging en toezicht wordt hoofdzakelijk decentraal vormgegeven, zie hieronder. Een aandachtspunt bij de ministeries zijn de wettelijke mogelijkheden van het uitwisselen van informatie tussen de betrokken organisaties. Zo zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden van uitwisseling van informatie verruimd in de WWFT en de WFT. Zoals verder in het rapport zal blijken, blijft dit niettemin een belangrijk aandachtspunt, zie onder andere paragraaf 8.3.

Het Openbaar Ministerie
De landelijke leiding van het Openbaar Ministerie (OM) berust bij het College van procureurs-generaal. Het College van procureurs-generaal had tot 2015 een aanwijzing witwassen met instructies en uitgangspunten voor de arrondissementparketten hoe om te gaan met de aanpak van witwassen. Sinds 2015 staan dergelijke instructies niet meer in een aanwijzing maar op intranet van het Openbaar Ministerie.
Het OM kent naast tien arrondissementen ook twee specialistische en landelijk opererende parketten, namelijk het Landelijk en het Functioneel Parket. Het Landelijk Parket verricht onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit met een landelijk of internationaal karakter; witwassen is een van de zeven aandachtsgebieden. Het Functioneel Parket legt zich toe op de bestrijding van onder andere complexe fraude criminaliteit en het afwikkelen van complexe ontnemingzaken. Bij het Functioneel Parket speelt de landelijke officier van justitie Witwassen en Terrorismefinanciering (LOvJ witwassen) een belangrijke rol bij de coördinatie van de opsporing en vervolging van witwassen in binnen- en buitenland. In dit verband zijn de belangrijkste taken van de LOvJ witwassen:

- De Lovj is belast met het uitoefenen van het gezag over de politiële pijler van FIU.NL. De LOvJ witwassen is agendalid van het MT van de FIU-Nederland.
- De LovJ ziet toe op de mate waarin door FIU.NL voorbereide zaken door de opsporingsdiensten worden opgepakt
- Voorzitterschap van het Signaal en Selectie overleg (S&S overleg).
- (In overleg) beslissen over de wijze van afdoening van de zaken die in het S&S overleg aan de orde komen.
- De verzoeken van de politie en landelijke opsporingsdiensten aan de FIU-Nederland om meer informatie, lopen via de LOvJ witwassen.
- Deelname aan het overleg in het kader van het Niet-Melders project, zie hieronder.
- Er in het algemeen op toezien dat er binnen het OM voldoende aandacht wordt besteed aan de bestrijding van witwassen.[60]

[60] Formulering uit de oude Aanwijzing witwassen, die per 16 april 2015 is vervallen.

- Neemt namens opsporing en vervolging deel aan de Nederlandse delegatie bij FATF en daaraan verbonden projectgroepen.

Decentrale prioriteiten en samenwerkingsvormen
Bij de opsporing is er op operationeel niveau sprake van een taakverdeling. De FIOD richt zich op het onderzoek naar fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. DLR richt zich met name op zware en georganiseerde criminaliteit en brengt criminele netwerken in kaart. DLR heeft een aantal prioriteiten bij de bestrijding van witwassen geformuleerd die in haar ogen voorrang moeten hebben. Dit zijn het aanpakken van underground banking -en de daarmee gepaard gaande contante geldstromen- en de financiële facilitators. De aanpak van FIOD en DLR zijn grotendeels complementair. Waar zij overlappen, bijvoorbeeld bij de aanpak van financiële facilitators, wordt samengewerkt in het S&S overleg. Soms wordt gezamenlijk onderzoek gedaan door een combiteam van rechercheurs.
De financiële recherches van de politie in de 10 regionale eenheden van de politie richten zich op financieel-economische criminaliteit waarbij het subject in de regio woont. De politie Amsterdam en in mindere mate die van Rotterdam hanteren dezelfde prioriteiten als DLR.

Hoewel er geen centrale aansturing plaatsvindt van de betrokken organisaties wat betreft de bestrijding van witwassen, zijn er wel vormen van onderlinge samenwerking, voornamelijk op operationeel niveau:

a. Het Financieel Expertise Centrum (FEC) heeft als doel het versterken van de integriteit van de financiële sector door samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen de partners.[61] Partners zijn AFM, de Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, het OM en de politie. Het is een samenwerking op bestuurlijk niveau. Ook mogelijke witwasrisico's komen aan de orde. Zie bijlage IX.
b. De FIU-Nederland voorziet politie en opsporingsdiensten van informatie over verdachten in lopend onderzoek. Daarnaast levert de FIU-Nederland lijsten van verdachte transacties (VT's) aan politie en opsporingsdiensten.
c. Het toezichthouderoverleg vindt driemaandelijks plaats tussen de vier toezichthouders in het kader van de WWFT: DNB, AFM, BFT en BTW. De FIU-Nederland en het Ministerie van Financiën zijn agendalid bij dit overleg. Aspecten van de wetgeving worden overlegd en er worden informatie of signalen uitgewisseld.
d. Ad-hoc werken toezichthouders in het kader van de WWFT samen met de regionale politie ten behoeve van het bestrijden van witwassen. In het kader van specifieke acties worden bevoegdheden en informatie van beide instanties gecombineerd teneinde gerichter te kunnen controleren.
e. Binnen iCOV worden uiteenlopende databestanden van de deelnemende partners aan elkaar gekoppeld ten behoeve van analyse en onderzoek in het kader van financiële recherche, waaronder witwassen. Partners zijn: het OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Douane, FIOD en FIU-Nederland. Begin 2015 zijn de overige Bijzondere Opsporingsdiensten toegetreden tot het convenant van iCOV. Zie bijlage VI.
f. In het Project Niet-Melders wordt samengewerkt tussen het bureau toezicht WWFT (BTW), BFT, DNB, AFM, AMLC/FIOD, DLR, FIU-Nederland en het OM. Het project wil het naleefgedrag van de regels van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) verbeteren door middel van strafrechtelijke vervolging.
g. FIOD, FP, DLR, LP werken samen in het kader van het S&S overleg bij de intake van witwassignalen en het uitzetten van onderzoek. Zie hoofdstuk 8.

[61] Naar Artikel 2 van het convenant tussen de partners van het FEC

h. Binnen de Regionale Informatie en Expertise centra (RIEC), werken op regionaal niveau politie, OM, Belastingdienst en bestuur samen bij de beoordeling van witwassignalen en het uitwisselen van informatie. Zie bijlage X voor een korte toelichting op het RIEC.
i. Elk kwartaal is er overleg tussen de ovj's afpakken van het OM.
j. In het kader van de WWFT is een Commissie inzake de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties ingesteld. In deze commissie waaraan ook vertegenwoordigers van beide betrokken ministeries deelnemen, wordt overlegd over de inrichting en uitvoering van de meldingsplicht en de vaststelling van de indicatoren voor ongebruikelijke transacties.[62]

7.1 Samenvattende conclusies

Er worden in Nederland op centraal niveau door de twee beleidsverantwoordelijke ministeries geen specifieke landelijke doelen en prestatiecriteria van de bestrijding van witwassen vastgesteld. Wel is de bestrijding van witwassen door de minister van Veiligheid en Justitie als een landelijke prioriteit benoemd.
Er is op dit moment geen analyse van de belangrijkste witwasrisico's voor Nederland. Voor zover er prioriteiten worden gesteld, specifiek op het terrein van witwassen, gebeurt dit decentraal door de afzonderlijke opsporingsdiensten en enkele eenheden van de Nationale politie.
De Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën plannen in 2016 een National Risk Assessment witwassen, die periodiek herhaald zal worden. Daarnaast is de aanzet gegeven tot de voorliggende monitor anti-witwasbeleid die de stand van zaken periodiek zal inventariseren.
Middels beleidsprogramma's (het FinEc programma en het ketenprogramma Afpakken) werd in de afgelopen jaren de inzet van opsporingscapaciteit ten behoeve van de bestrijding van witwassen, indirect ondersteund. Eenzelfde positief effect hebben de normstellingen voor incasso- en beslagresultaat. De opsporingscapaciteit van de FIOD en DLR op het terrein van witwassen is in de periode 2010-2013 vergroot en het Anti Money Laundering Centre is opgericht.
De samenwerking tussen en coördinatie van opsporing, vervolging en toezicht wordt hoofdzakelijk *decentraal* vormgegeven. Op operationeel niveau is er een aantal samenwerkingsverbanden in het kader van de bestrijding van witwassen. Deze samenwerkingsrelaties ontstaan vanuit de taakstelling van de verschillende organisaties.
Voor de opsporing van witwassen is er een taakverdeling tussen FIOD, DLR en de financiële recherches bij de regionale politie-eenheden. Deze werken samen met verschillende onderdelen van het Openbaar Ministerie, respectievelijk het Functioneel Parket, het Landelijk Parket en de tien regionale arrondissementen.
De LOvJ witwassen van het Functioneel Parket speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van de opsporing en vervolging van witwassen.

[62] WWFT, artikel 21.

8. De strafrechtelijke keten

8.1 Inleiding

Zoals we in hoofdstuk 5 zagen, bestaat de strafrechtelijke aanpak van witwassen uit drie hoofdprocessen:
1. Vergaring van informatie over witwassen
2. Opsporing en onderzoek.
3. Vervolging en rechtspraak.

In dit hoofdstuk zullen de activiteiten van de partijen ter bestrijding van witwassen zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden geduid; de informatie is verkregen van de betreffende instanties zelf.
Het vierde proces, de vaststelling van VT's door de FIU-Nederland, is verbonden met de vergaring van informatie voor opsporing en onderzoek. Dit zal daarom kort aan de orde komen. In hoofdstuk 9 wordt uitgebreider ingegaan op de rol van de FIU-Nederland.

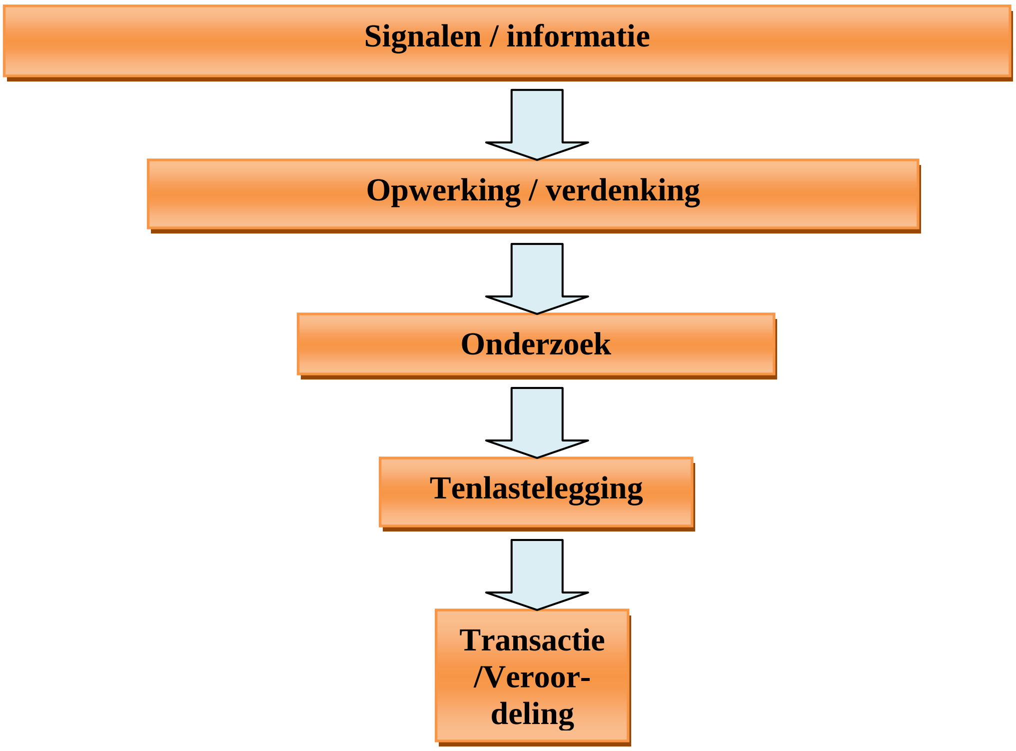
Er is getracht voor elk proces cijfers te vinden die iets zeggen over de omvang en ontwikkeling van activiteiten over de periode 2010-2013 die relevant zijn voor de bestrijding van witwassen. De data die zijn aangetroffen, blijken echter niet altijd even betrouwbaar te zijn. Dat geldt voor de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie waarin de opsporingsonderzoeken worden geregistreerd en COMPAS[63], het landelijk communicatie- en administratiesysteem van het OM waarin alle zaken worden geregistreerd.
Soms zijn bepaalde data niet voorhanden die van veel nut waren geweest voor dit onderzoek. Zo wordt bij de regionale politie-eenheden geen precieze cijfers bijgehouden over de aard en hoeveelheid zelf uitgevoerde onderzoeken naar witwassen, noch over de relatie tussen informatiebronnen en uitgevoerde onderzoeken. Ook de Arrondissementsparketten houden voor het eigen parket niet zelf bij hoe(veel) witwaszaken worden afgedaan en gevonnist.
Bovendien sluiten de cijfers van de verschillende processen in de strafrechtketen niet altijd goed op elkaar aan. Zo is bijvoorbeeld het aantal geconstateerde witwasdelicten in de politiedatabestanden onvergelijkbaar met het aantal witwasfeiten in het databestand van het OM. De eerste hebben betrekking op zaken met mogelijk meerdere verdachten terwijl de OM data personen betreffen waarbij een persoon eventueel meerdere witwasfeiten ten laste worden gelegd.

Om iemand die zich aan witwassen schuldig heeft gemaakt te kunnen veroordelen is een opsporingsonderzoek noodzakelijk dat voldoende feiten heeft opgeleverd. Het startpunt is evenwel de verkregen informatie - het signaal - dat aanleiding gaf tot het opstarten van het opsporingsonderzoek. Figuur 8.1 geeft dit proces van signaal tot vonnis schematisch weer. Dat de balken in figuur 8.1 steeds smaller worden, wil zeggen dat er bij elke fase in het proces zaken afvallen of worden geseponeerd, bijvoorbeeld doordat er te veel signalen zijn om te onderzoeken of de informatie te summier is, of doordat er geen verdenking is te construeren, of doordat het onderzoek te weinig houvast geeft, hetzij doordat voor het OM de zaak niet sterk genoeg is dan wel dat er door beperkte capaciteit bij het OM de zaak blijft liggen. Ook kan het OM om strategische redenen besluiten zich te richten op het gronddelict en niet op het

[63] Inmiddels is er een nieuw systeem in gebruik genomen (GPS) maar COMPAS (Communicatie Openbaar Ministerie en Parket Administratie Systeem) wordt nog steeds gebruikt.

daarmee samenhangende witwasdelict. Criminele opbrengsten kunnen ook met de Plukze-Wetgeving ontnomen worden. Tenslotte zal niet elke tenlastelegging van witwassen tot een veroordeling leiden.
Figuur 8.1 is een ruwe weergave van het proces. Zo zijn er ook signalen die zo duidelijk zijn dat ze direct aanleiding geven tot een tenlastelegging en waarbij snelheid is geboden. Ook zijn er zaken die pas na 6 jaar voor de rechter komen.
Niettemin leveren de fasen in het proces een goed aanknopingspunt op voor een monitor van de strafrechtelijke aanpak van witwassen. De diversiteit en de hoeveelheid gebruikte signalen zeggen iets over de mate waarin de opsporingsdiensten en politie in staat zijn witwaspraktijken te ontdekken. De 'versmalling' per fase zegt iets over de afstemming tussen de verschillende fasen in het proces of over de kwaliteit van het eindproduct van elke fase of over capaciteitsverschillen tussen de fasen.

Figuur 8.1: schematische weergave van het proces van signaal tot veroordeling



In hoofdstuk 6 is reeds beschreven dat dit proces van signaal tot afdoening 12 verschillende wegen kan volgen. In de eerste plaats vanuit de regionale eenheden van de Nationale Politie die zaken levert aan de tien arrondissementsparketten. In de tweede plaats vanuit DLR naar het Landelijk Parket (LP) van het OM. Tenslotte vanuit de FIOD die zaken aanlevert aan het FP. Uit de interviews is gebleken dat het niet vaak voorkomt dat er zaken tussen de opsporingsdiensten dan wel de parketten worden uitgewisseld of doorgeschoven.

In het navolgende worden eerst de activiteiten van de FIOD en FIET-FinEc/DLR besproken, inclusief hun relatie met het OM (8.2). Vervolgens komen de regionale eenheden van de nationale politie aan de orde (8.3), gevolgd door de activiteiten van de arrondissementsparketten (8.4). Het onderzoek heeft zich daarbij in het bijzonder gericht op

de regio's: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Oost-Nederland en Oost-Brabant. Soms worden cijfers over *alle* regio's gegeven als die beschikbaar waren.
Daarna worden cijfers gepresenteerd over de afdoening en berechting van witwasfeiten (8.5).
Met betrekking tot de bestrijding van witwassen is ook het beslag- en incassoresultaat relevant. Van de laatste jaren worden hierover cijfers gepresenteerd en geanalyseerd (8.6).

8.2 Opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie

8.2.1 Het Functioneel Parket en de FIOD

Het Functioneel Parket (FP) is een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het Openbaar Ministerie, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit en op het afwikkelen van complexe ontnemingzaken. Bij het uitvoeren van deze taken is het FP verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in strafzaken waarin een bijzondere opsporingsdienst (BOD) het opsporingsonderzoek doet.[64]
De landelijke officier van justitie witwassen (LOvJ witwassen) is een beleidsfunctie binnen het FP. Zij ziet op het landelijk beleid witwasbestrijding, voor zover dit verbonden is met de bijzondere opsporingsdiensten. Zie hoofdstuk 7 voor een overzicht van haar taken.
In het kader van het bestrijden van witwassen werkt het FP in het bijzonder samen met de FIOD. Sinds 2010 is er een centrale intake van witwaszaken die bij de FIOD binnenkomen. In dit zogenaamde Signaal- en Selectieoverleg (S&S overleg) wordt er overlegd over intake, onderzoek en afdoening door opsporing en het Openbaar Ministerie, in de persoon van de landelijke officier witwassen. Vanaf medio 2011 brengt ook de politie, FIET FinEc van de Dienst Landelijke Recherche (DLR), signalen in het S&S overleg in.[65] Deelnemers aan het huidige overleg zijn: het FP, het LP, de FIOD en DLR. Het overleg wordt voorgezeten door de LOvJ witwassen van het FP. Het FP treedt op als opdrachtgever van de opsporingsonderzoeken door de FIOD waartoe in het S&S overleg wordt besloten.

In de periode 2010-2013, is de capaciteit van de FIOD voor witwasbestrijding toegenomen. In 2013 zijn er drie witwasteams bijgekomen waardoor er nu 5 witwasteams zijn (ongeveer 150 medewerkers). De reguliere teams van de FIOD richten zich vooral op gronddelicten in de fraude/fiscale hoek en nemen soms witwassen mee. De witwasteams richten zich op witwasonderzoeken zonder of met een vaag gronddelict.
Samen met de DLR heeft de FIOD vanaf 2012 daarnaast een combiteam witwasbestrijding. Verder is, op initiatief van de FIOD, in de tweede helft van 2013 bij de FIOD het Anti Money Laundering Centre (AMLC) opgericht. De intentie hiervan is een kenniscentrum te vormen waarin alle bij de witwasbestrijding betrokken diensten ervaringen kunnen delen en kunnen samenwerken.[66] Het AMLC heeft ook een operationele pijler, namelijk de intake van witwassignalen en het opwerken van deze signalen tot zaken. Het Centre wil een spilfunctie vervullen bij de bestrijding van witwassen. Eind 2014 waren er 22 medewerkers bij het AMLC in dienst. Inmiddels zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt met de FIU-Nederland, de KMAR en de iCOV.
De verantwoordelijkheid voor het intakeproces van witwaszaken is per 1 september 2013 door de FIOD bij het AMLC belegd.
Het AMLC voert het secretariaat van het S&S overleg. In dit overleg wordt zoals gezegd ook samengewerkt met het Landelijk Parket (LP) en de DLR. Ook de DLR brengt witwaszaken in het S&S overleg in. De meeste onderzoeken worden uitgevoerd door de FIOD teams. Zij brengen de meeste opgewerkte signalen in het S&S overleg in. Soms werken FIOD en DLR samen (combiteam) en soms voert de DLR het onderzoek alleen uit.

---

[64] http://www.om.nl/organisatie/landelijke/functioneel_parket/
[65] De DLR is destijds betrokken bij het S&S overleg omdat toen een combiteam werd opgericht, waarin FIOD en FIET Finec mensen hun krachten bundelden. Later zijn ook zaken door de DLR ingebracht die ze zelf rechercheerden.
[66] Halfjaarverslag Belastingdienst (2e helft 2013)

De procesbeschrijving van het intakeproces ten behoeve van het S&S overleg is in het eerste halfjaar van 2014 afgerond. In de loop van 2014 hebben de vier partijen - FIOD, FP, DLR en LP - een gezamenlijk programma witwasbestrijding ontwikkeld.

Selectie van zaken voor het S&S overleg
De zaken die bij het S&S overleg binnenkomen, direct dan wel doorgegeven, betreffen voornamelijk zaken waarbij het delict witwassen voorop staat en door het LP/FP worden afgedaan. Daarnaast zijn er witwaszaken die niet bij het S&S overleg binnenkomen en regionaal worden afgehandeld. Er vindt weinig tot geen uitwisseling van zaken plaats tussen lokale parketten en FP en LP. Veel hangt af van de opstelling van de regionale politie en arrondissementsparketten. Het S&S overleg is zelfs vrij onbekend bij de regionale parketten zo bleek uit de interviews.

8.2.2 Landelijk Parket en de Dienst Landelijke Recherche

Het Landelijk Parket (LP) bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde misdaad. In dat kader geeft het leiding aan de opsporingsonderzoeken van de Dienst Landelijke Recherche (DLR). Deze richten zich in het bijzonder op: de internationale handel in en smokkel van mensen, cocaïne, heroïne, vuurwapens en explosieven, de productie en export van synthetische drugs, witwassen van misdaadgeld, terrorisme en extreme vormen van politiek geïnspireerd activisme.
Ten behoeve van de bestrijding van witwassen werd eind 2010 in het kader van het landelijk programma Financieel Economisch Criminaliteit (FinEc) een Flexibel Intelligence en Expertise Team (FIET) – FinEc opgericht, nu onderdeel van DLR.[67] Het FIET-FinEc levert preweegdocumenten[68] en projectvoorstellen voor de opsporingsteams. Voor het aandachtsgebied witwassen heeft DLR voor 2013 en 2014 14% van haar opsporingscapaciteit gereserveerd. Dit betekent dat ten minste vier rechercheteams het overgrote deel van hun capaciteit besteden aan financieel georiënteerd onderzoek: twee specialistische Finec teams, de DLR deelname aan het combiteam met de FIOD en een tactisch team op het gebied van ondergronds bankieren/ contante geldstromen. Daarnaast wordt nog opsporingscapaciteit van Dienst Infra recherche benut, onder andere voor het doen van vier 'korte klap' afpakonderzoeken.[69]

DLR-FIET-FinEc en LP hebben een tactisch programma Witwassen vastgesteld waarin de kaders en prioriteiten voor de taakuitvoering van de DLR op het aandachtsgebied witwassen worden beschreven.
Voor 2014 hanteren DLR en het LP drie targets:[70]
1. Het afpakken van crimineel vermogen tijdens opsporingsonderzoeken van de DLR;
2. Het bestrijden van ondergronds bankieren waarbij het cash geldcircuit wordt gebruikt om overheidstoezicht op het financieel stelsel te ontlopen;
3. Het verrichten van opsporingsonderzoek tegen subjecten die zich bedienen van constructies met rechtspersonen en/of financiële transacties waarmee de georganiseerde misdaad in staat wordt gesteld geld wit te wassen. In combinatie hiermee wordt zoveel mogelijk crimineel vermogen geconfisqueerd en wordt de informatiepositie versterkt op

[67] Binnen de nieuwe structuur van de Nationale Politie wordt FIET-FinEC ondergebracht bij de Dienst Informatieknooppunt Landelijke Recherche, DIK LR, Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO).
[68] Een preweegdocument is een onderzoeksvoorstel waarin staat waarom een zaak onderzocht moet worden en wat een goede insteek zou kunnen zijn.
[69] Tactisch programma Witwassen 2014, DLR en LP
[70] Tactisch programma Witwassen 2014, DLR en LP

het terrein van systemen van (internationaal) ondergronds bankieren waarmee het reguliere financiële stelsel in Nederland wordt ontweken.

Deze prioriteitstelling is gebaseerd op een analyse van eigen dossiers en ervaring, met als insteek de vraag: welke activiteiten bieden criminelen de grootste kans om van hun crimineel verworven geld te profiteren.
Zaken over facilitators gaan naar het S&S overleg, zaken over contante geldstromen beoordeelt het LP zelf. Hiertoe heeft het LP een eigen Stuurgroep ingericht bestaande uit vertegenwoordigers van het LP en de Dienstleiding van de LR.

Het LP/DLR heeft een eigen methodiek ontwikkeld voor de aanpak en afdoening van de zaken die met de contante geldstromen te maken hebben. Men focust nagenoeg volledig op het afpakken van crimineel geld onder de titel witwassen. Het gaat hierbij vaak om het onderscheppen van contant geld bij overdrachten. Het aannemelijk maken van een criminele herkomst van het geld is dan voldoende, het gronddelict hoeft niet bewezen te worden. Met andere woorden: als er geld is gevonden en de verdenking witwassen kan hard worden gemaakt, dan stopt het onderzoek. Het gronddelict wordt niet vervolgd. Dit is meestal ook niet zinvol omdat de geldkoeriers de gronddelicten niet hebben begaan.
Wel verzamelt men informatie via de geldkoeriers over de ondergrondse bankiers, de opdrachtgevers en de facilitators[71] van het ondergronds bankieren. De eventuele restinformatie over gronddelicten geeft men door aan andere hierop gerichte clusters binnen de DLR.
Omgekeerd wordt, waar mogelijk, in alle opsporingsonderzoeken van DLR naar zware en georganiseerde criminaliteit, aandacht besteed aan het 'afpakken' van crimineel vermogen.[72] Er is dus een zekere overlap met de andere programma's.
Door te focussen op dit type witwaszaken, wordt de aanpak steeds efficiënter. De capaciteit van DLR en LP vormt op dit moment de meest remmende factor op het resultaat.
De LP zegt bij dit type witwaszaken geen last te hebben van het arrest van de Hoge Raad dat beperkingen stelt aan de strafbaarheid op basis van artikel 420.[73] Koeriers en underground bankers zullen nooit zeggen dat dit opbrengst uit eigen misdrijf is. In het proces verbaal kan goed duidelijk worden gemaakt dat het geld een criminele oorsprong moet hebben. Verder kan er eventueel terug worden gevallen op een overtreding van de WFT (bijvoorbeeld illegaal bankieren).
Tenslotte: de verdachten zijn veel te bang dat er wordt doorgerechercheerd en zijn allang blij dat ze er zo van af komen.

FIOD en DLR complementair
De FIOD richt zich vooral op het onderzoek naar fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen, zaakgericht. De DLR richt zich op zware en georganiseerde criminaliteit, brengt criminele netwerken en het schaduwnetwerk, de geldtransacties, in kaart en leiden daarvan hun zaken af. FIOD en DLR zijn daarom grotendeels complementair in hun aanpak. Door de komst van het combiteam van FIOD en DLR samen, is de scheidslijn iets minder scherp geworden; de samenwerking op het vlak van de witwasbestrijding neemt toe. De netwerken waar DLR zich op richt, zijn van een nationaal of grensoverschrijdend karakter. Wat dit betreft onderscheiden ze zich van de regionale AP's en politie-eenheden, hoewel ook 'regionale' witwaszaken vaak een internationale component hebben. Het LP/DLR werkt op het

[71] Dit is een ander soort facilitators als die helpen bij het witwassen van crimineel geld.
[72] Tactisch programma Witwassen 2014, DLR en LP
[73] Hoge Raad 8 januari 2013. Zie het juridisch kader in bijlage I.

terrein van de contante geldstromen samen met de politie Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (informatie-uitwisseling).

8.2.3 Van signaal naar opsporing

Bij politie en landelijke opsporingsdiensten komen signalen binnen waarvan een deel, via verrijking van gegevens, uitmondt in verdenkingen van witwassen, wat kan leiden tot nader onderzoek. Ook worden verdenkingen ontwikkeld op basis van eigen onderzoek van politie en opsporingsdiensten, bijvoorbeeld door het in kaart brengen van criminele netwerken of door restinformatie uit ander onderzoek.
In tabel 8.1 wordt een overzicht gegeven van de informatiebronnen van FIOD/FP en FIET-FinEc/LP die in de interviews met betrokkenen zijn genoemd. In de tabel zijn ook organisaties opgenomen die zich (naast de onderzoekers) bezig houden met de verrijking/opwerking van gegevens ten behoeve van de opsporing. Daarnaast bevat tabel 8.1 een aantal platforms waarop tussen de verschillende diensten informatie wordt uitgewisseld.

Tabel 8.1: overzicht van directe en indirecte informatiebronnen van FIOD/FP en LP (FIET-FinEc)/DLR

Directe informatiebronnen van FIOD/FP en LP(FIET-FinEc)/DLR	
Naam	**Toelichting**
De opsporingsdiensten (FIOD, DLR) zelf die zich bezig houden met de bestrijding van witwassen.	Op basis van eigen onderzoek wordt informatie verzameld en worden nieuwe leads gevolgd.
De Belastingdienst	Heeft de beschikking over zeer veel data, die echter zonder verdenking niet direct toegankelijk zijn.
De Douane	Op basis van het grensverkeer. Zie bijlage VIII.
De Koninklijke Marechaussee (KMAR)	Op basis van het grensverkeer
Buitenlandse opsporingsdiensten	Met name die uit GB en de VS. Dit kan via directe contacten verlopen of via het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC).
Team Criminele Inlichtingen (TCI) vh Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)	De TCI verzamelt, registreert en analyseert informatie over strafbare feiten en verdachten. Zij maakt deel uit van elke politie- en opsporingseenheid.
Inspectie SZW	Voorheen de SIOD
Media	Bijvoorbeeld artikelen van journalisten
Anoniem /tipgevers	Onder andere bij Meld Misdaad Anoniem (M.)
Toezichthouders WWFT	AFM, DNB, BFT, BTW
Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)	Vorderinggegevens
Regionale eenheden van politie	Informatie uit regionaal onderzoek

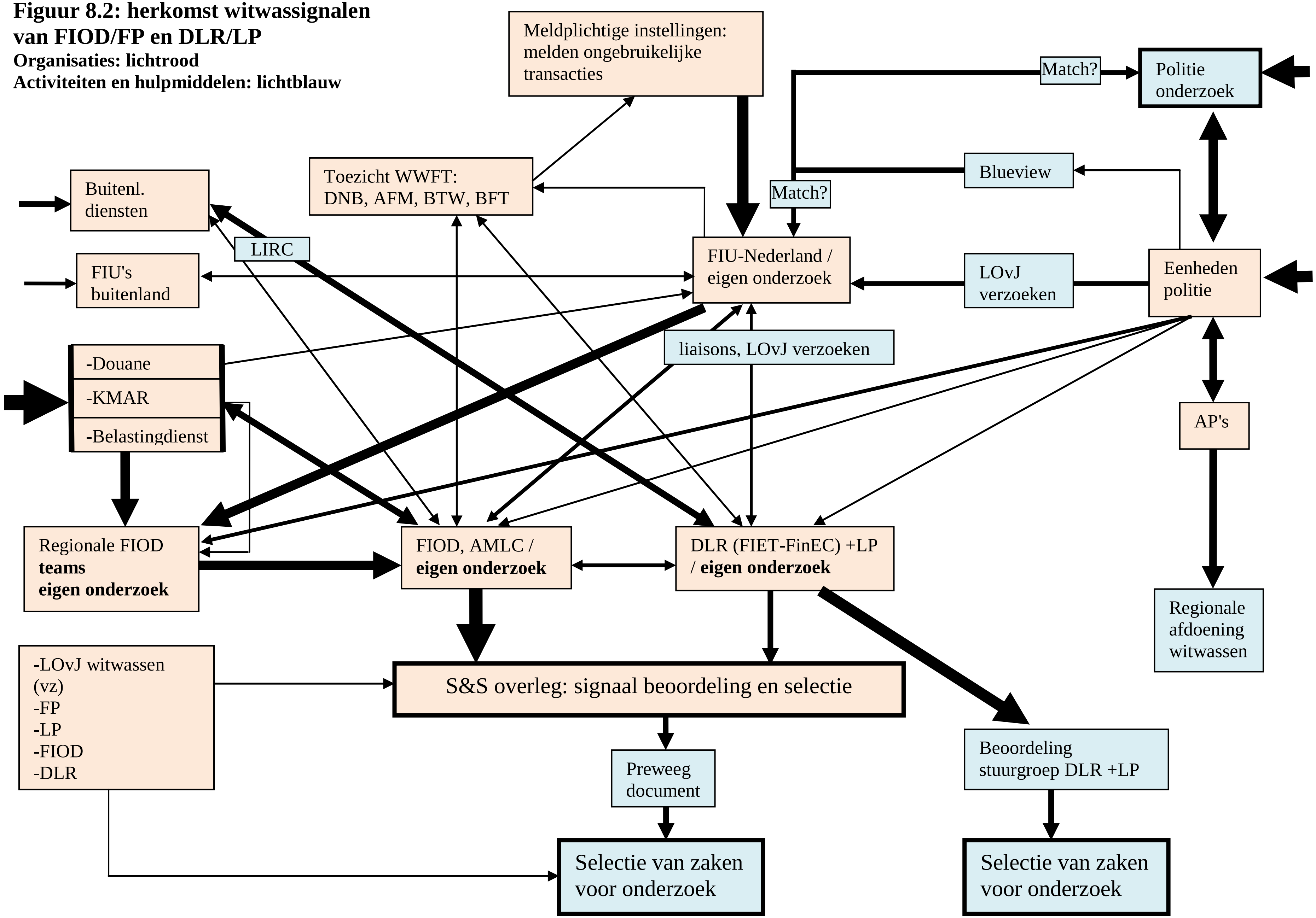
Instanties die gegevens opwerken/verrijken en doorgeven aan opsporingseenheden.	
Anti Money Laundering Centre (AMLC)	Verzorgt de intake en verrijking van witwassignalen ten behoeve van het Signaal & Selectie overleg, een samenwerking tussen FP, FIOD, LP en DLR.
De FIU-Nederland	Ontvangt alle meldingen van 'ongebruikelijke transacties' (OT's), selecteert en verrijkt hieruit 'verdachte transacties' (VT's) en stelt deze beschikbaar aan politie en opsporingsdiensten.
iCOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen. Samenwerkingsverband tussen OM, Nationale Politie (NP), Belastingdienst, Douane, FIOD en FIU-Nederland; verrijkt informatie door verschillende datasystemen aan elkaar te koppelen. Zie bijlage VI.
FIU.NET / Egmont groep	Faciliteren het delen van informatie tussen de FIU's binnen Europa (FIU.NET) en buiten Europa. Zie bijlage VII.
Platforms waarop informatie kan worden uitgewisseld tussen partners	
FEC	Overleg- en samenwerkingsorgaan tussen AFM, Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, OM en de politie. Zie bijlage IX.
Toezichthoudersoverleg	Periodiek overleg tussen de vier **toezichthouders** in het kader van de WWFT: DNB, AFM, BFT en BTW. De FIU-Nederland en het Ministerie van Financiën zijn agendalid bij dit overleg.
Niet-Melders overleg	In het Project Niet-Melders wordt samengewerkt tussen het bureau toezicht WWFT (BTW), BFT, DNB, AFM, AMLC/FIOD, DLR, FIU-Nederland en het OM. Binnen het overleg worden zaken geselecteerd voor strafrechtelijke vervolging. Het project wil het naleefgedrag van de regels van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) verbeteren.

Bovenstaande tabel zegt niets over frequentie en kwaliteit van de informatie-uitwisseling. Exacte data over frequenties zijn alleen beschikbaar voor het S&S overleg. Deze worden verderop in deze paragraaf gepresenteerd en in bijlage II uitgebreid toegelicht. Wel is uit de interviews duidelijk geworden dat het *eigen onderzoek* van opsporingsdiensten en regionale politie de meeste informatie over mogelijke witwasdelicten oplevert.
De in de tabel genoemde platforms hebben een beperkte functie in dit opzicht.

Herkomst signalen FP/FIOD en LP/DLR

In figuur 8.2 wordt een schematisch overzicht gegeven van de informatiebronnen ***voor FP/FIOD en LP/DLR*** en de 'haltes' waar de signalen (eventueel) worden verrijkt en doorgegeven. Organisaties zijn in lichtrood aangegeven en activiteiten en hulpmiddelen in lichtblauw.
.

Figuur 8.2: herkomst witwassignalen van FIOD/FP en DLR/LP
Organisaties: lichtrood
Activiteiten en hulpmiddelen: lichtblauw



Zoals eerder vermeld, worden witwassignalen waarbij de FIOD is betrokken, besproken in het S&S overleg. Ook de DLR brengt hier zaken in, namelijk die te maken hebben met het aanpakken van de financiële facilitators van criminelen. Daarnaast heeft DLR ten behoeve van de andere targets (afpakken crimineel geld en underground banking) een eigen Stuurgroep ingesteld die relevante signalen beoordeelt.

In het schema duiden dikkere pijlen tussen de weergegeven partijen op een hogere frequentie van de uitwisseling van signalen. Elke instantie heeft daarnaast zijn eigen informatiebronnen met de 'externe' wereld waaruit signalen worden verkregen. De belangrijkste 'externe' informatiebronnen worden weergegeven door de dikkere pijlen aan de randen van het schema. Zoals gezegd wordt veel informatie verzameld op basis van eigen onderzoek door de opsporingsdiensten (FIOD, DLR) en regionale politieteams.

In eerste instantie is het schema in figuur 8.2 afgeleid van de gesprekken met betrokkenen in de verschillende organisaties. Alle weergegeven informatielijnen naar de inbrengers van het S&S overleg zijn tevens gebaseerd op gegevens die het AMLC ter beschikking heeft gesteld. Er waren geen tegenstrijdigheden tussen de informatie uit de gesprekken en de informatie van het AMLC.
Figuur 8.2 geeft de informatiebronnen weer voor de *opsporingsdiensten*. Daartoe behoren ook de eenheden van de politie; ook daar wordt veel onderzoek naar witwassen verricht, wat volledigheidshalve in het schema is opgenomen.
In het schema zijn ook onderlinge relaties weergegeven tussen de organisaties en instanties die informatie inbrengen in het S&S overleg. Deze zijn afgeleid uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken actoren. Een korte toelichting:

De FIU-Nederland
- De meldplichtige instellingen melden ongebruikelijke transacties (OT's) bij de FIU-Nederland. Deze worden geanalyseerd door de FIU-Nederland en waar mogelijk gecombineerd met andere informatie. Op basis daarvan wordt een aantal OT's verdacht verklaard. Alle VT's worden doorgegeven aan politie en opsporingsdiensten.
- Omgekeerd kunnen opsporingsambtenaren informatie opvragen bij de FIU-Nederland middels een zogenaamd LOvJ-sub 2 verzoek. De FIU-Nederland beoordeelt zelf of zij de informatie kan verstrekken. In 'zwaardere' gevallen kan de zaaksofficier een verzoek om informatie indienen bij de LOvJ witwassen middels een zogenaamd LOvJ-sub-3 verzoek. Is voldaan aan bepaalde voorwaarden dan is de FIU-Nederland verplicht de gevraagde informatie te leveren.
- Liaisons van de FIOD bij de FIU-Nederland beoordelen de VT's en selecteren degene die zij geschikt vinden om in het S&S overleg in te brengen.

In hoofdstuk 9 wordt de rol van de FIU-Nederland uitgebreider behandeld.

Buitenlandse FIU's
FIU.Net en de Egmont Groep faciliteren de uitwisseling van informatie tussen de FIU’s. De FIU-Nederland krijgt buitenlandse verzoeken om informatie en de FIU-Nederland speelt verzoeken van Nederlandse opsporingsdiensten door aan buitenlandse FIU's via FIU.NET. Zie bijlage VII voor een uitgebreidere toelichting op FIU.NET.

Douane
Ook de Douane is meldplichtig.[74] Passagiers die van buiten Europa komen of uit Europa weggaan, zijn verplicht contanten van meer dan €10.000 aan de Douane te melden. De

[74] Niet vanwege de WWFT maar op basis van de Verordening Liquide Middelen.

Douane moet deze meldingen doorgeven aan de FIU-Nederland. Zie bijlage VIII voor een toelichting op de activiteiten van de Douane in het kader van de bestrijding van witwassen.

Toezichthouders WWFT

- De toezichthouders AFM, BFT, BTW en DNB krijgen gegevens over OT's van de FIU-Nederland, voor zover de wet dit toestaat.
- Af en toe geven de toezichthouders signalen door aan de FIOD en aan het OM. Omgekeerd wordt de medewerking van de toezichthouders door genoemde partijen gevraagd in specifieke zaken. Dit kan om informatie gaan of om verzoeken tot controle bij specifieke instellingen.

In hoofdstuk 9 wordt uitvoerig op de rol van de toezichthouders ingegaan.
De contacten tussen de partijen lopen ook via de eerder genoemde overlegplatforms zoals het FEC. Deze zijn niet in het schema opgenomen. Het FEC betreft een orgaan voor samenwerking en informatie uitwisseling; partners zijn AFM, Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, OM en de politie met operationele taken. In bijlage IX wordt de rol van het FEC nader toegelicht.
Ook zijn partijen als het iCOV en TCI, genoemd in tabel 8.1 niet opgenomen omdat dit de duidelijkheid van figuur 8.2 niet ten goede zou komen. iCOV heeft voor de bestrijding van witwassen een groot potentieel. Zie bijlage VI voor een beschrijving van de activiteiten van iCOV.

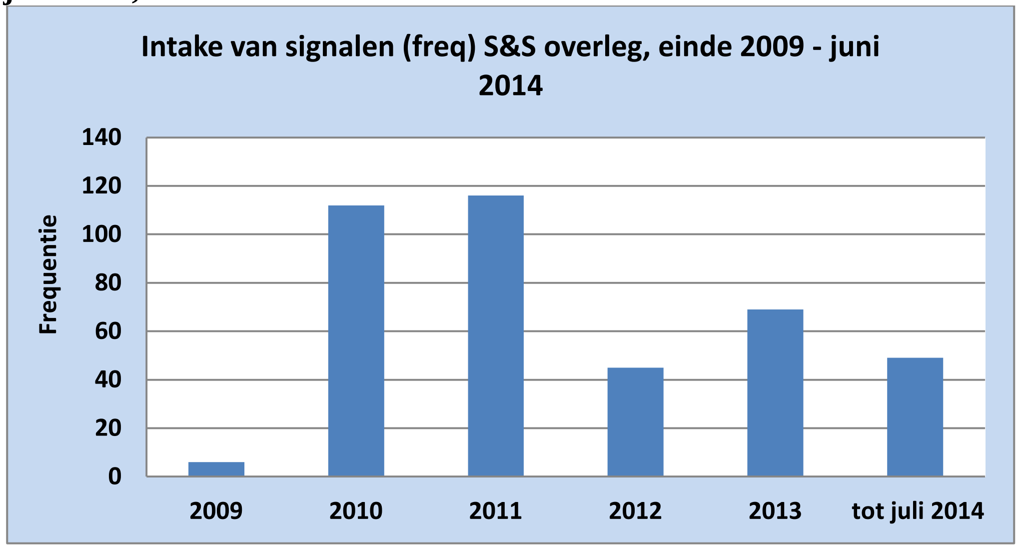
Belangrijkste informatiebronnen DLR/LP
Voor FIET-FinEc die de zaken over financiële facilitators bij het S&S overleg aanlevert, is de belangrijkste informatiebron de restinformatie van onderzoek van DLR naar de gronddelicten, ook die in andere aandachtsgebieden.
Voor de Stuurgroep DLR/LP die de zaken van de contante geldstromen beoordeelt, zijn de belangrijkste informatiebronnen:

- eigen onderzoek naar criminele netwerken en geldstromen; dit is met name van belang voor zaken op het terrein van ondergronds bankieren en drugskoeriers;
- informatie uit tactisch onderzoek van DLR: signalen, waarnemingen.
- buitenlandse opsporingsdiensten; verreweg de meeste van dit soort zaken zijn internationaal.

S&S Overleg

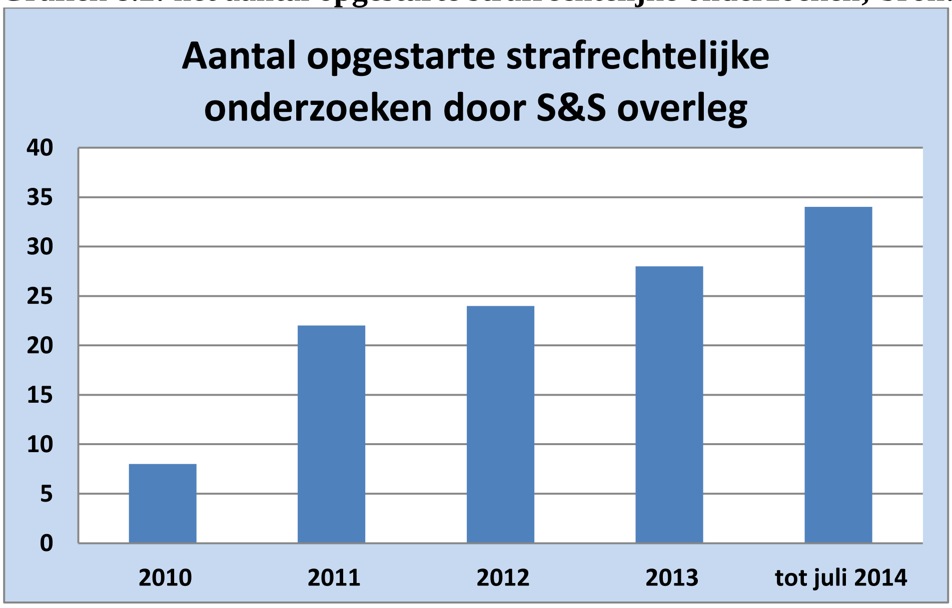
Zie bijlage II voor een uitgebreider verslag van de cijfers van het S&S overleg.
Grafiek 8.1 toont het aantal signalen dat in de periode eind 2009 - juni 2014 is ingebracht in het S&S. Het aantal in 2009 is uiteraard klein omdat de intake pas in het eind van dat jaar begon. Na 2011 daalt het aantal ingebrachte signalen sterk. In de loop van 2013 lijkt dit weer te gaan stijgen.

Grafiek 8.1: aantal ingebrachte signalen in het S&S overleg over de periode einde 2009 - juni 2014; bron: AMLC.



Van deze signalen heeft uiteindelijk 30% geleid tot een opsporingsonderzoek.[75]

Grafiek 8.2: het aantal opgestarte strafrechtelijke onderzoeken; bron: AMLC



[75] Omdat er enige tijd overheen kan gaan voordat een signaal voldoende is opgewerkt, moeten we deze 30% als een ondergrens beschouwen.

In grafiek 8.2 staat het aantal opsporingsonderzoeken dat in elk jaar is opgestart, hetzij bij intake, hetzij na opwerking. We zien een geleidelijke stijging van het aantal besluiten tot opsporing; daarbij wijzen we er nog op dat het aantal in 2014 gebaseerd is op een half jaar.

Als het aantal besluiten tot opsporing wordt gerelateerd aan het aantal intakesignalen - zie grafiek 8.1 - dan wordt de stijging nog opmerkelijker. Gerelateerd aan het aantal ingebrachte signalen stijgt het aantal besluiten tot opsporing respectievelijk van 8% in 2010 naar 19% in 2011 naar 53% in 2012, naar 41% in 2013 naar 72% in 2014.

Tot slot kijken we naar de signalen die afkomstig zijn van de FIU-Nederland. Deze stelt jaarlijks een groot aantal verdachte transacties vast. Voor de beoordeling van de functionaliteit van de FIU-Nederland, is de vraag relevant in hoeverre deze signalen in het S&S overleg worden ingebracht en in hoeverre deze leiden tot opsporingsonderzoeken. Zie tabel 8.2. Ook in deze tabel hebben de cijfers over 2014 betrekking op de eerste helft van dat jaar.

Tabel 8.2: besluiten over signalen met als bron de FIU-Nederland, bij intake van de signalen als % van het totaal aantal signalen. Bron: AMLC.

	2010	2011	2012	2013	Tot juli 2014
Totaal aantal signalen	106	116	45	69	47
Aantal signalen met de FIU-Nederland als bron	**45**	**52**	**8**	**6**	**15**
% van FIU signalen dat leidt tot opsporing	0	0	25	17	80

De daling van het aantal signalen afkomstig van de FIU-Nederland na 2011 is opmerkelijk. Het wijst er op dat signalen van de FIU-Nederland in toenemende mate niet door de voorselectie komen, met andere woorden: de kans op een succesvolle opwerking van het signaal wordt minder succesvol geacht.[76] In de beschouwde periode heeft FIET-FinEc slechts één signaal van de FIU-Nederland als zodanig ingebracht; de overgrote meerderheid is door de FIOD dan wel de regionale FIOD afdelingen ingebracht maar voornamelijk in de jaren 2010 en 2011. In de jaren daarna leiden ingebrachte FIU signalen vaker tot een opsporingsonderzoek al zijn de aantallen klein. Dit is consistent met de ontwikkeling dat alleen kansrijke FIU signalen worden ingebracht, een gevolg van een beter intakeproces bij het S&S overleg.

Onderzoeken LP/DLR

Zoals eerder vermeld brengt FIET-FinEc kansrijke signalen hetzij in het S&S overleg in hetzij in het overleg van de stuurgroep van LP en DLR. Signalen worden zoveel mogelijk door FIET-FinEc opgewerkt. Pas als de signalen zijn uitgewerkt tot onderzoeksvoorstellen worden ze in het S&S overleg ingebracht. Vervolgens wordt door FIET-FinEc onderzoek uitgezet bij de tactische teams.

In tabel 8.3 wordt een overzicht gegeven van het aantal onderzoeken dat door FIET-FinEc per jaar is opgestart (start) en afgerond (af) over de periode 2009 - 2013. Afgeronde onderzoeken

[76] Deze uitleg is bevestigd door AML centre.

hoeven niet in hetzelfde jaar te zijn opgestart. Naast de ontwikkeling bij witwassen zijn ook de cijfers van de andere aandachtsgebieden opgenomen. De data zijn afkomstig van het LP.

Tabel 8.3: Aantal onderzoeken dat op gezag van het LP is opgestart (start) en afgerond (af) op de prioritaire aandachtsgebieden over de periode 2009 - 2013. Bron: het LP.

	2009		**2010**		**2011**		**2012**		**2013**	
Aandachtsgebied	**Start**	**Af**	**Start**	**Af**	**Start**	**Af**	**Start**	**Af**	**Start**	**Af**
Witwassen	**13**	**7**	**16**	**10**	**41**	**9**	**56**	**29**	**67**	**63**
Cocaïne en heroïne	43	38	47	47	41	26	31	25	27	26
Mensenhandel/ mensensmokkel	13	12	32	28	23	15	26	22	32	20
Synthetische drugs	19	13	24	23	20	14	34	26	17	26
Ideologisch[77]	22	15	18	18	18	18	18	11	17	19
Hennep	0	0	1	1	4	0	3	2	8	8
Vuurwapens en explosieven	3	1	6	4	2	2	1	1	2	2
Holl. netwerken / nat. belang	10	9	10	2	2	5	9	7	11	4
Totaal	**123**	**95**	**154**	**133**	**151**	**89**	**178**	**123**	**181**	**168**

We zien dat het aantal afgeronde onderzoeken naar witwassen in de voorgaande 5 jaar aanzienlijk is toegenomen. Vergeleken met de andere prioritaire terreinen is het niet alleen de snelst stijgende onderzoekslijn maar in 2012 en 2013 ook de meest productieve.

8.2.4 Samenvattende conclusies

De twee landelijke opsporingsdiensten FIOD en DLR richten zich (mede) expliciet op de bestrijding van witwassen. Hun werkgebied is grotendeels complementair. FIOD richt zich vooral op fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. DLR richt zich op zware en georganiseerde criminaliteit, brengt criminele netwerken en het schaduwnetwerk, de geldtransacties, in kaart.
DLR heeft expliciete prioriteiten geformuleerd voor de bestrijding van witwassen: het bestrijden van ondergronds bankieren en het ontmaskeren van financiële facilitators. Daar waar raakvlakken bestaan, werken FIOD en DLR samen, zoals bij het aanpakken van financiële facilitators. Er is een S&S overleg waarin kansrijke witwaszaken worden geselecteerd en onderzoek naar wordt uitgezet. Deelnemers aan het overleg zijn: het FP, het LP, de FIOD en DLR. Het overleg wordt voorgezeten door de LOvJ witwassen van het FP. Bij het verzamelen van informatie wordt gebruik gemaakt van veel bronnen. Daarbij speelt eigen onderzoek ook een grote rol.

Met betrekking tot de bestrijding van witwassen constateren we de laatste jaren een aantal positieve ontwikkelingen:

- Er is een Anti Money Laundering Centre (AMLC) opgericht, gelieerd aan de FIOD. Het Centre heeft de ambitie om het aanpakken van witwassen te intensiveren.
- Door de komst van het combiteam van FIOD en DLR, is de scheidslijn tussen hen iets minder scherp geworden; de samenwerking op het vlak van de witwasbestrijding neemt toe.

[77] Politiek geïnspireerd activisme

- De afgelopen jaren heeft FIOD extra capaciteit voor de bestrijding van witwassen gekregen.
- Bij zowel FIOD als DLR stijgt het jaarlijks aantal onderzoeken naar witwassen.
- Door de komst van het iCOV ontstaan meer mogelijkheden voor het rechercheren van witwassen.

Het aantal onderzoeken dat binnen het S&S overleg wordt opgestart op basis van VT meldingen door de FIU-Nederland is zeer laag. Hier komen we in hoofdstuk 9, paragraaf 3 op terug.

8.3 Regionale eenheden Nationale Politie

8.3.1 Inleiding

Twee ontwikkelingen hebben in de afgelopen jaren veel invloed gehad op de activiteiten van de politie in het kader van de bestrijding van witwassen: het programma 'Financieel Economisch Opsporen Politie'(FinEc) en het Ketenprogramma Afpakken van crimineel vermogen. Hieronder wordt kort op deze programma's ingegaan.

FinEc Politie
Op 1 april 2008 is onder kabinet Balkenende IV het programma 'Financieel Economisch Opsporen Politie' (FinEc) van start gegaan.[78]

> "Het doel van dit programma is de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk te betrekken. Dit politieprogramma moet ervoor zorgen dat financieel-economische criminaliteit door de politie beter wordt herkend en slimmer en vaker wordt aangepakt. Met het programma FinEc Politie wil de politie de deskundigheid van de politie vergroten, meer financiële specialisten aantrekken, meer geld afnemen en standaard elke zaak vanuit een financieel-economische invalshoek aanpakken. Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de bovenregionale recherche eenheden (BR-en) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) (specifiek voor de Nationale Recherche (NR))."[79]

Het FinEc programma is als pilot bij een aantal politiekorpsen uitgerold.[80] Het programma stelt eisen aan de inrichting van de politieorganisatie met betrekking tot de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en stelt extra gelden beschikbaar voor het opleiden en aantrekken van financieel specialisten. Zie voor een verdere evaluatie van het programma FinEc het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012): 'Follow the Money!'. De inspectie concludeerde in 2012 onder andere:

- Er heeft nog onvoldoende inbedding van de financieel-economische invalshoek plaatsgevonden, met name op wijk- en districtsniveau.
- Er is bij alle politieregio's onvoldoende geoormerkte capaciteit voor financieel opsporen, met name op wijk- en districtsniveau.
- De sterkte-uitbreiding voor financieel-economische specialisten in de FinEc-organisaties is grotendeels gerealiseerd.
- De politiemedewerkers in de FinEc-organisaties zijn beter toegerust dan de medewerkers in niet-FinEc-organisaties (opleidingen, capaciteit en prioriteit).

Met het programma 'FinEc Politie' werd in 2008 € 5,5 miljoen, in 2009 € 8,5 miljoen, in 2010 € 10 miljoen en in 2011 en daarna € 13 miljoen per jaar extra uitgegeven, bovenop de reguliere uitgaven aan de politie. Vanaf 2012 maakt het budget voor het

[78] Zie ook Justitie (2007), Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29911, nr.10, Den Haag.
[79] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012): 'Follow the Money!', Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijke programma FinEC Politie.
[80] Uit 'Follow de Money': Sinds 2009 nemen de regio's Hollands Midden, Flevoland, Kennemerland, IJsselland en Gelderland-Midden deel aan het programma FinEC. In 2010 zijn het Korps Landelijke Politie Diensten/Nationale Recherche (KLPD/NR), de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland, de Bovenregionale Recherche Zuid West en Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland toegetreden, in 2011 de regio's Utrecht en Midden- en West-Brabant.

programma FinEc deel uit van de reguliere uitgaven van de minister van Veiligheid en Justitie aan de politie.[81]

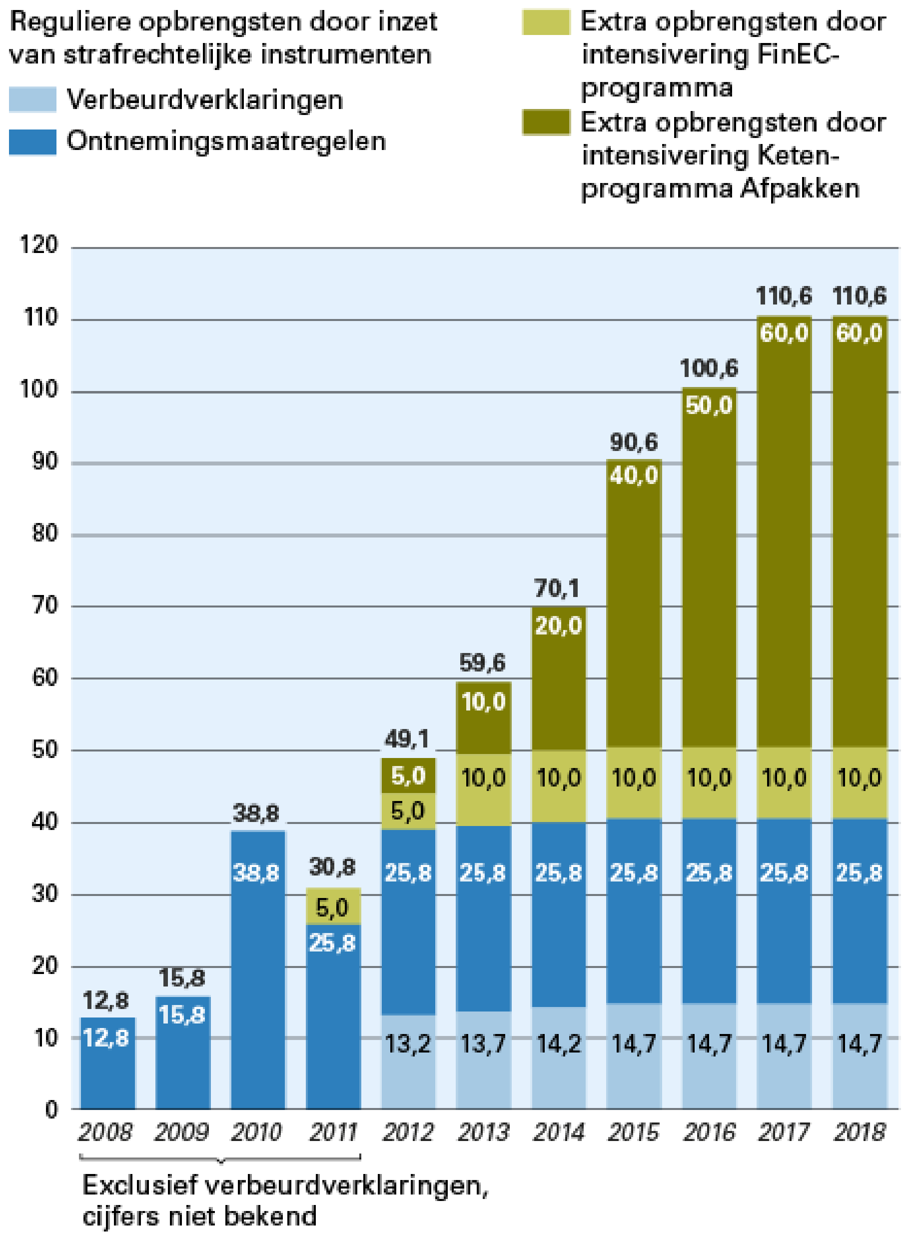
Ketenprogramma Afpakken van crimineel vermogen
Het programma Afpakken beoogt de integratie van de financieel-economische aanpak in de opsporing en handhaving te intensiveren.[82] De minister van Veiligheid en Justitie heeft de ambitie uitgesproken om het afnemen van crimineel vermogen te intensiveren (€ 40 miljoen extra opbrengsten in 2015); evenzo het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden als het gaat om financieel opsporen en afnemen van crimineel geld en goederen (inclusief patseraanpak en conservatoir beslag). Het programma is in het voorjaar van 2011 van start gegaan. Het programma is een ketenprogramma en beoogt naast het versterken van de strafrechtketen ook een betere afstemming met bestuurlijke en civielrechtelijke interventiemogelijkheden.[83]
Meer vermogen van criminelen af te pakken wordt onder meer bereikt door:
- uitbreiding van de capaciteit van de strafrechtketen (politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak);
- bevordering van innovatief werken;
- betere samenwerking tussen partners binnen en buiten de strafrechtketen.

De ambitie van de extra investering is een incassoresultaat in 2018 van minimaal 115,6 miljoen (ontneming en verbeurdverklaring).[84]
Vanaf 2011 konden de toenmalige politiekorpsen samen met de parketten extra geld aanvragen voor de ketenversterking: extra formatie voor de politie en voor het OM en het verhogen van de financiële kennis van de bestaande formatie. Politiekorpsen konden hiertoe biedingen indienen waarin zij beschreven hoe zij het geld zouden aanwenden en hoe zij de targets dachten te kunnen realiseren.

Begrote opbrengsten[85]
De minister van Veiligheid en Justitie heeft voor het Ketenprogramma Afpakken in 2011 10 miljoen euro, in 2012 15 miljoen euro en in 2013 en verdere jaren 20 miljoen euro ter beschikking gesteld. Deze bedragen komen bovenop de uitgaven in het kader van het FinEc-programma en de reguliere uitgaven, waarvan een (onbekend) deel bestemd is om crimineel vermogen af te pakken.
De minister verwacht dat de extra investering een extra afpakopbrengst oplevert van 5 miljoen euro in 2012, oplopend tot 60 miljoen euro extra in 2017 en verdere jaren. Dat betekent een verdrievoudiging ten opzichte van de investering, een «return on investment» van 1:3. In grafiek 8.3 wordt weergegeven welke extra afpakopbrengsten de minister verwacht(te) van zowel het FinEc programma als het ketenprogramma afpakken.

[81] AR(2014), pp. 21
[82] Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011): 'Bestrijding georganiseerde criminaliteit'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29911, nr. 51, Den Haag
[83] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012), pp. 20
[84] Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014): Veiligheidsagenda 2015-2018. In grafiek 8.3 is het oude getal van 110,6 nog vermeld.
[85] Deze paragraaf inclusief de tabel is grotendeels overgenomen van de website van de Algemene Rekenkamer: verantwoording van het onderzoek naar witwassen: http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/venj/beleidsinformatie

Grafiek 8.3: Begrote opbrengsten strafrechtelijk afpakken (in € miljoen)



8.3.2 Het aanpakken van witwassen in vijf politie-eenheden

Er zijn gesprekken gevoerd met vijf medewerkers van de Nationale Politie in de eenheden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Oost-Nederland en Oost-Brabant, elk gespecialiseerd op het gebied van de financiële recherche. De vragen waren gericht op de belangrijkste activiteiten bij de bestrijding van witwassen door de politie. Verder zijn cijfers opgevraagd met betrekking tot het aantal onderzoeken naar witwassen in elk van de regionale eenheden over de periode 2010-2013.

8.3.2.1 Capaciteit

Bij de politie-eenheden is geen specifieke capaciteit gelabeld voor witwassen. De bestrijding van witwassen maakt deel uit van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Tabel 8.4 bevat het aantal medewerkers financiële recherche in de vijf beschouwde regionale eenheden (2e kolom), stand van zaken eind 2014. De aantallen betreffen het aantal medewerkers die fulltime zijn betrokken bij de financiële recherche (FinEc) en van DRIO[86]. Bij Rotterdam is inbegrepen een aantal van 23 mensen in de districten die in principe voor 100% zijn vrijgemaakt voor financieel rechercheren. Ook bij andere eenheden is er een aantal rechercheurs op districtsniveau 'taakaccenthouder' op het gebied van financieel rechercheren. In welke mate deze zich in de praktijk bezighouden met financieel rechercheren is niet bekend. De meeste eenheden hebben afpakteams, een samenwerkingsverband tussen politie en OM, gericht op het in beslag nemen van crimineel geld. De teams zijn belangrijk bij de bestrijding van witwassen.
In de vierde klom van de tabel staat het aantal fte voor de financiële recherche waarnaar, volgens het Inrichtingsplan Nationale Politie, wordt gestreefd.[87] Dit streefgetal is gebaseerd op de FinEc ratio: 18 fte per 1.000 man operationele sterkte (derde kolom).[88]

Tabel 8.4: FinEc capaciteit in vijf regionale eenheden van de Nationale Politie, stand van zaken eind 2014; vergeleken met de FinEc ratio uit het Inrichtingsplan Nationale Politie.

Eenheid	Medewerkers financiële recherche (FinEc, DRIO)	Operationele sterkte volgens Inrichtingsplan NP[89]	Gewenste sterkte op basis van FinEc ratio (18 op 1.000 operationele sterkte)	Realisatie gewenste sterkte (kolom 1: kolom 4) , in %
Amsterdam	**80**	**5269**	**95**	**84%**
Rotterdam	**93**	**5892**	**106**	**88%**
Den Haag	**65**	**5949**	**107**	**61%**
Oost-Nederland	**90**	**6725**	**121**	**74%**
Oost-Brabant	**20**	**3057**	**55**	**36%**

In het kader van het programma Afpakken hebben de vijf eenheden in de jaren 2011-2012 formatie-uitbreiding gekregen op het gebied van financiële recherche. Niettemin zijn alle eenheden op basis van de doelstellingen van het Inrichtingsplan op dit moment nog onderbemand voor financieel rechercheren zoals tabel 8.4 laat zien.

8.3.2.2 Strategie

Geen van de vijf eenheden heeft een strategisch programma witwasbestrijding. Bij alle eenheden maakt de bestrijding van witwassen deel uit van het financieel rechercheren waar ook aandacht is voor zaken als fraude en oplichting. Van de vijf beschouwde eenheden zijn Amsterdam en Rotterdam duidelijk meer gefocust op het afpakken van geld op basis van de verdenking van witwassen. Dit betreft meestal geld dat wordt aangetroffen bij koeriers die drugsgeld vervoeren. Bij de drie andere eenheden staat het gronddelict meer centraal en wordt witwassen veelal als bijkomend delict geregistreerd. In Oost-Brabant en Den Haag zijn de financieel rechercheurs duidelijk ondersteunend aan de andere rechercheafdelingen en basisteams. Onderzoek sec gericht op witwassen komt hier weinig voor.

[86] Dienst Regionale Informatieorganisatie
[87] Inrichtingsplan Nationale Politie, dec 2012, versie 3.0, pp. 49, 140
[88] Idem, pp. 49
[89] Idem, pp. 140

Alle vijf eenheden bevestigen dat bij elke grote zaak een financiële paragraaf in het dossier wordt geopend, conform de vroegere Aanwijzing witwassen.[90] Politie Rotterdam benadrukt dat men bij grootschalige rechercheonderzoeken specifiek gericht is op witwassen als zelfstandig delict.

Alleen Amsterdam hanteert expliciet twee speerpunten bij de bestrijding van witwassen:
1. Underground banking
2. Financiële facilitators.

Ook Rotterdam heeft bijzondere aandacht voor deze fenomenen en heeft een team dat specifiek underground banking aanpakt.
Geen van de beschouwde politie-eenheden hanteren targets of prestatiedoelstellingen wat de bestrijding van witwassen betreft. De normstelling voor het afpakken van vermogen van de crimineel is de enige *concrete* doelstelling die indirect betekenis heeft voor de inspanning op de bestrijding van witwassen. De normstelling draagt bij aan het afpakken van vermogen van de crimineel, vaak met behulp van de witwasartikelen uit het wetboek van strafrecht. Welk deel van het afgepakte geld op basis van het witwasartikel is gerealiseerd verschilt per regionale eenheid. Voor Amsterdam en Rotterdam zal dit - gezien hun strategie - hoger liggen dan bij de andere drie eenheden. Dit wordt door de cijfers bevestigd, zie paragraaf 8.6. Afpakken kan ook met behulp van andere wettelijk instrumenten zoals bestuurlijk, fiscaal en civiel ontnemen. Welke aanpak wordt gevolgd, hangt af van de gekozen strategie, waarbij overwegingen van efficiency aangaande de inzet van capaciteit (politie en OM) een belangrijke rol spelen; soms is afpakken met toepassing van de witwasartikelen eenvoudiger, soms ontneming en soms verbeurd verklaring op basis van een ander delict.
Alle eenheden richten zich bij de bestrijding van witwassen in eerste instantie op laaghangend fruit: het afpakken van vermogen van de crimineel als dit zonder veel onderzoek kan. In dit opzicht is het witwasartikel 420 een handig stuk gereedschap. Voor dieper onderzoek, zo melden 3 van de 5 politie-eenheden, bijvoorbeeld naar financiële- en eigendomsconstructies om geld wit te wassen (economisch witwassen) ontbreekt vaak de capaciteit (financiële recherche). Om dezelfde reden wordt - bij de inbeslagname van witwasgeld - veelal onderzoek naar het achterliggende gronddelict achterwege gelaten. "Liever geld dan drugs" is een uitspraak die overal wordt onderschreven. Het stellen van afpaktargets is hier mede debet aan.

Respondenten zeggen weinig last te hebben van het arrest van de Hoge Raad dat beperkingen stelde aan de strafbaarheid op basis van artikel 420.[91] Er zal iets meer gerechercheerd moeten worden om de link tussen geld en gronddelict vast te stellen (opdat aangetoond kan worden dat er sprake is van verhullen).
Het geld afpakken van koeriers wat Amsterdam en Rotterdam veel doen (op basis van het witwasartikel), levert ook geen probleem op. Koeriers doen maar al te graag afstand van het geld en sturen niet aan op een proces.

[90] Inmiddels is de Aanwijzing witwassen per 16 april 2015 vervallen.
[91] Hoge Raad 8 januari 2013. Zie ook bijlage I: juridisch kader, paragraaf I.5.

8.3.2.3 Witwassignalen

Geen van de beschouwde eenheden houdt precies bij hoeveel witwaszaken voortvloeien uit de informatie die van elke informatiebron wordt verkregen. Er komen zoveel signalen binnen dat deze lang niet alle gerechercheerd kunnen worden. Ook om die reden richt men zich vooral op laaghangend fruit.
Tabel 8.5 geeft een overzicht van de door de respondenten genoemde informatiebronnen. In de tweede kolom wordt een ruwe indicatie gegeven van de frequentie waarmee signalen van witwassen aan de betreffende bron ontleend worden.

Tabel 8.5: overzicht van genoemde informatiebronnen van de vijf in dit onderzoek beschouwde eenheden van de Nationale Politie (NP).

Informatiebron	Indicatie van frequentie waarmee signalen verkregen worden	Opmerkingen
Eigen onderzoek	Frequent	Het gaat hier vooral om restinformatie van andere onderzoekslijnen
Basis politiezorg	Frequent	Waarnemingen
CIE/TCI	Van frequent tot incidenteel	Varieert sterk tussen eenheden
FIOD	Regelmatig	
M.	Regelmatig	Meld Misdaad Anoniem
De FIU-Nederland	Regelmatig	Volgend uit een LOvJ verzoek om informatie aan de FIU-Nederland en verdachte transacties (VT's)
Gemeentelijke diensten / UWV	Regelmatig	
iCOV	Regelmatig	iCOV levert op verzoek achtergrondinformatie in specifieke casus
Douane	Van regelmatig tot niet	Varieert sterk tussen eenheden
Buitenlandse Diensten	Van regelmatig tot niet	Varieert sterk tussen eenheden
CJIB	Soms	Registraties bij het CJIB combineren met andere financiële data
Dienst Landelijke Recherche	Incidenteel	
Andere eenheden NP	Incidenteel	
LP en FP	Incidenteel	
Toezichthouders WWFT	Niet of zeer zelden	
NMA	Niet of zeer zelden	
FEC	Niet of zeer zelden	
AP's van een andere regio	Niet of zeer zelden	
Meldplichtige instellingen	Niet of zeer zelden	Bijvoorbeeld banken en verzekeringsmaatschappijen

Aan de FIU-Nederland wordt op twee manieren informatie ontleend. Het meest frequent gebeurt dit door informatie op te vragen middels een LOvJ verzoek indien reeds een verdenking bestaat van witwassen. In de tweede plaats stuurt de FIU-Nederland een excellijst van de VT's naar de regionale eenheden waarvan de subjecten in de respectievelijke regio wonen. Ook kunnen alle VT's via Blueview door de politie worden gescreend.[92] Een door de FIU-Nederland gemelde VT die niet matcht met eigen lopend onderzoek wordt door een regionale eenheid zelden als startpunt van een onderzoek genomen. Een dergelijke 'kale' VT is *op zichzelf* geen voldoende basis voor een verdenking. Teneinde informatie uit andere databestanden te kunnen verzamelen (Belastingdienst, de FIU-Nederland) dient de recherche eerst zelf informatie te verzamelen; zonder zekerheid dat dit leidt tot een verdenking. Dit kost capaciteit in een situatie dat er al een teveel aan (helderder) witwassignalen is. Dit draagt er toe bij dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de 'kale' VT's van de FIU-Nederland.[93]

8.3.2.4 Onderzoeken naar witwassen

Het proces dat leidt tot de selectie van signalen/zaken die nader worden onderzocht, verloopt ruwweg als volgt:[94]

1. De witwassignalen komen binnen bij de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) van de regionale eenheid, waar mensen zitten die getraind zijn in de interpretatie van signalen.
2. Kansrijke signalen worden opgewerkt: andere informatiebronnen worden geraadpleegd.
3. Vervolgens wordt er een preweegdocument geschreven voor de Stuurploeg.
4. De Stuurploeg bepaalt of er verder onderzoek wordt uitgezet.

Tussen de eenheden bestaan verschillen ten aanzien van de volgende aspecten:

- Het moment waarop het OM betrokken wordt bij de besluitvorming over het vervolg geven aan signalen. Dit kan in een vroegtijdig stadium zijn of pas in de Stuurploeg.
- De mate waarin het selectieproces gecentraliseerd is in de eenheid. Sommige eenheden hebben ook nog decentrale stuurploegen in de districten.
- Het integraal maken van de stuurploegen: in het kader van het RIEC[95] worden *integrale* stuurploegen gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van politie, Belastingdienst, het OM en het bestuur. De mate waarin dit al gerealiseerd is, verschilt tussen de eenheden.

Er worden door de eenheden geen precieze cijfers bijgehouden over de hoeveelheid zelf uitgevoerde onderzoeken waar witwassen aan de orde is, noch over de relatie tussen informatiebronnen en uitgevoerde onderzoeken.
Alle opsporingsonderzoeken worden ingevoerd in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Dit is een bedrijfsprocessysteem dat wordt gebruikt door de politie. Politiemedewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken. Queries uit dit systeem kennen echter interpretatie beperkingen, zie verderop. Op dit moment wordt in alle politie-eenheden het politieregistratiesysteem Summ-IT ingevoerd. Er wordt nog wel een startregistratie in BVH aangemaakt.

---

[92] Alleen speciale opsporingsambtenaren hebben toegang tot Blueview. Anderen moeten bij hen verzoeken tot raadpleging indienen.
[93] Vergelijk ook de praktijk bij het S&S overleg, bijlage II. VT's kunnen ook voor andere doelen worden gebruikt, zie het volgende hoofdstuk.
[94] Tussen de eenheden bestaan op dit punt verschillen; wat deels te maken heeft met het onderweg zijnde integratieproces van oude korpsen in de NP.
[95] Zie bijlage X.

Voor dit onderzoek zijn cijfers opgevraagd uit BVH; in eerste instantie bij de in het onderzoek betrokken regionale eenheden over de periode 2010-2013. Uiteindelijk zijn ook voor de overige regionale eenheden overeenkomstige gegevens verkregen, uit de landelijke database van de NP en wel voor de periode 2009-2013.
Verkregen is het aantal registraties onder code F94. Dit betreft geconstateerde misdrijven witwassen die als zodanig gecodeerd zijn. Daarin is ook af te lezen hoeveel verdachten in deze zaken zijn gehoord in verband met witwassen. In tabel 8.6 zijn de door de politie geconstateerde aantallen misdrijven witwassen weergegeven over de periode 2009-2013.

Tabel 8.6: aantal geconstateerde misdrijven witwassen over de periode 2009-2013 voor alle regionale eenheden. Bron: landelijke cijfers NP

Regionale eenheid	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal over 5 j.
Noord-Nederland	13	14	21	25	25	**98**
Oost-Nederland	19	39	52	39	38	**187**
Midden-Nederland	15	22	28	70	73	**208**
Noord-Holland	11	33	23	31	21	**119**
Amsterdam	13	51	48	51	62	**225**
Den Haag	16	43	39	62	67	**227**
Rotterdam	17	41	94	87	159	**398**
Zeeland-West-Brabant	3	10	13	13	40	**79**
Oost-Brabant	12	5	15	11	47	**90**
Limburg	38	39	14	15	17	**123**
Totaal Nationale Politie	**157**	**297**	**347**	**404**	**549**	**1.754**

De registratie in BVH laat te wensen over:[96]

- Alle respondenten bij de politie melden dat niet alles zorgvuldig en volledig wordt ingevuld. Bovendien wordt een zaak vaak gelabeld onder een ander (hoofd)delict, bijvoorbeeld omdat dit 'gemakkelijker' is, waarbij witwassen een 'subincident' wordt. Soms komt witwassen er in de loop van het onderzoek bij. Dit wordt dan soms niet geregistreerd in BVH en soms als subincident. Subincidenten witwassen zijn niet opgenomen in de geleverde data.
- Er is (door tijdsgebrek) geen controle op de registratie van dossiers in BVH.
- Een andere, meer inhoudelijke beperking van de interpretatiemogelijkheden is dat zaken in omvang enorm kunnen verschillen. Gegeven een vaststaande capaciteit kunnen er het ene jaar veel kleine zaken worden onderzocht en is het andere jaar gevuld met een kleiner aantal veel omvangrijker zaken.

De aantallen in tabel 8.6 dienen om deze redenen voornamelijk trendmatig te worden geduid.

We kunnen de problemen bij de interpretatie illustreren met cijfers van de eenheid Amsterdam. Deze voerde ten behoeve van dit onderzoek twee interne queries uit in BVH. De eerste komt vrij nauwkeurig overeen met de data in de landelijke database hierboven. In de

[96] Er bestaat al langer kritiek op de kwaliteit van het systeem BVH: "ACP biedt Zwartboek aan": http://www.acp.nl/actueel/middelen/nieuws/nieuwsbericht/article/acp-biedt-zwartboek-bvh-aan-11179.html

tweede query werd de scherpe definitie verlaten en werden ook zaken opgevraagd waarbij witwassen niet als hoofddelict werd genoemd maar als 'subincident'. Dit leverde de volgende resultaten op:

Regionale eenheid	2010	2011	2012	2013	Totaal over 4 j.
Amsterdam	150	138	140	160	**588**

Dit is een verhoging met 160% ten opzichte van de codering 'witwassen als hoofddelict'. Daar komt nog bij, zoals de respondenten opmerken, dat subincidenten vaak niet als zodanig worden gecodeerd.
De conclusie is dat de cijfers in absolute zin niet voldoende betrouwbaar kunnen worden geacht. Ook de onderlinge vergelijking van regionale eenheden is problematisch doordat de coderingsgewoonte in de ene eenheid anders kan zijn dan in de andere.

Dit alles neemt niet weg dat er een duidelijk stijgende trend valt waar te nemen in het totaal aantal geconstateerde witwasmisdrijven: een toename van 250% over de periode 2009 - 2013. Aangenomen mag worden dat deze toename in hoofdzaak een gevolg is van de twee eerder genoemde programma's FinEc en Afpakken die in de laatste jaren een extra investering in opleiding en formatie meebrachten op het terrein van de financiële recherche.
De drie grote steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag nemen een groot deel van de toename voor hun rekening. Er valt ook een forse stijging waar te nemen bij de eenheden met korpsen die in 2009 meededen aan de pilot FinEc: Holland-Midden (nu onderdeel van Den Haag), Flevoland (nu onderdeel van Midden-Nederland), Kennemerland (nu onderdeel van Noord-Holland), IJsselland en Gelderland-Midden (beide onderdeel van Oost-Nederland). Bij de overige regionale eenheden is de stijging gemiddeld meer bescheiden (Limburg, Oost-Brabant, Zeeland en West-Brabant en Noord-Nederland).

Tabel 8.7: aantal verdachten gehoord in verband met witwassen. Bron: landelijke cijfers NP.

Regionale eenheid	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal over 5 j.
Noord-Nederland	9	4	15	27	19	**74**
Oost-Nederland	11	44	49	29	30	**163**
Midden-Nederland	3	10	15	44	28	**100**
Noord-Holland	9	28	19	27	10	**93**
Amsterdam	8	25	22	42	51	**148**
Den Haag	4	22	23	47	58	**154**
Rotterdam	5	27	64	79	167	**342**
Zeeland-West-Brabant	0	3	6	12	41	**62**
Oost-Brabant	14	7	4	10	37	**72**
Limburg	28	27	10	11	12	**88**
Totaal Nationale Politie	**91**	**197**	**227**	**328**	**453**	**1.296**

Vanwege het groeiend aantal geconstateerde witwasmisdrijven, valt ook een stijging te constateren van het aantal verdachten dat in bovengenoemde zaken in verband met witwassen is gehoord. Zie tabel 8.7.
Voor deze tabel gelden soortgelijke opmerkingen als die voor tabel 8.6. Ter illustratie: passen we bij bijvoorbeeld voor Amsterdam een ruimere query toe, waarbij ook zaken worden meegenomen waarin witwassen als subincident wordt genoemd, dan vervijfvoudigt het aantal gehoorde verdachten. Of deze verhoren alle over witwassen gingen, is dan niet bekend.

8.3.2.5 Samenvattende conclusies

Geen van de vijf beschouwde regionale eenheden hanteert een strategisch programma voor witwasbestrijding, noch zijn er specifieke doelstellingen op dit gebied. Amsterdam en in mindere mate Rotterdam hanteren als enige eigen prioriteiten bij de bestrijding van witwassen: het aanpakken van underground banking en de financiële facilitators.
Leidend voor de financiële recherche is het bestrijden van financieel-economische criminaliteit, niet zozeer de bestrijding van witwassen. Niettemin zijn de witwasartikelen handige hulpmiddelen voor het aanpakken van de criminelen en het afpakken van crimineel geld.
Alle onderzochte eenheden richten zich bij de bestrijding van witwassen vooral op laaghangend fruit: het afpakken van vermogen van de crimineel als dit zonder veel onderzoek kan. Voor onderzoek naar complexe financiële- en eigendomsconstructies om geld wit te wassen, ontbreekt vaak de capaciteit (financiële recherche), zo melden 3 van de 5 politie-eenheden. Om dezelfde reden wordt bij de inbeslagname van witwasgeld veelal onderzoek naar het achterliggende gronddelict achterwege gelaten. "Liever geld dan drugs" is een veelgehoorde uitspraak. Het stellen van afpaktargets is hier mede debet aan.

Er zijn twee landelijke programma's ingezet om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit door de politie te ondersteunen: het programma 'Financieel Economisch Opsporen Politie' en het Ketenprogramma Afpakken van crimineel vermogen. Daar witwassen een vorm is van financieel-economische criminaliteit, heeft de bestrijding ervan direct baat gehad bij deze programma's. We zien dan ook dat het aantal onderzoeken naar witwassen de laatste jaren sterk is gegroeid: een toename van 250% (orde van grootte). De capaciteit van de financiële recherche in de vijf eenheden is evenwel nog niet op het niveau dat wordt geambieerd in het Inrichtingsplan Nationale Politie.
Bij grote zaken wordt in alle eenheden standaard een financiële paragraaf geopend waarbij ook wordt gekeken naar mogelijke witwaspraktijken.

Een nadere analyse van de cijfers van de politie over onderzoek naar witwassen is wenselijk omdat de data over witwasbestrijding onbetrouwbaar en moeilijk te interpreteren zijn. De resultaten tussen de politie-eenheden zijn niet goed vergelijkbaar. In deze analyse zou ten behoeve van het strategisch inzicht ook een poging moeten worden ondernomen inzicht te krijgen in de relatie tussen de informatie(bronnen) en de op basis daarvan geconstateerde witwasmisdrijven.

8.4 Vijf arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie

Er zijn gesprekken gevoerd met de aanspreekpunten afpakken/witwassen van elk in het onderzoek beschouwde arrondissementsparketten (AP's), waarbij in twee gevallen ook de meest betrokken parketsecretaris aanwezig was. Hieronder volgt de weergave van de aanpak van de bestrijding van witwassen door het OM in de respectievelijke AP's.

Programmatische aanpak en capaciteit met betrekking tot de bestrijding van witwassen
De beschouwde arrondissementsparketten - Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Oost-Nederland en Oost-Brabant - hanteren geen speciaal beleidsprogramma 'bestrijding witwassen'. Alle vijf parketten beschouwen de bestrijding van witwassen als onderdeel van een ruimer doel: de bestrijding van criminaliteit onder het motto dat misdaad niet mag lonen. Dit in tegenstelling tot het Landelijk en Functioneel Parket die de bestrijding van witwassen als expliciet beleidsdoel hebben. Door de AP's worden de witwasartikelen 420 uit het wetboek van strafrecht gebruikt als gereedschap om geld af te pakken en criminelen gestraft te krijgen. Het bestrijden van witwassen is hierbij middel en geen doel.
In het verleden heeft de Aanwijzing witwassen een rol gespeeld bij het aanpakken van witwasdelicten. In de afgelopen jaren is er discussie binnen het OM over de toepasselijkheid van sommige aspecten van de Aanwijzing. Inmiddels is deze per 16 april 2015 vervallen.

Qua strategie richten de AP's Amsterdam en Rotterdam zich sterk op het aantonen van witwassen en een verbeurd verklaring van het aangetroffen geld met een transactie. In de andere AP's wordt het gronddelict meer centraal gesteld. De strategie van Amsterdam en Rotterdam wordt ingegeven door het relatief vaak aantreffen van grote sommen geld met criminele oorsprong waarbij de drager veelal niet degene is die het gronddelict heeft gepleegd.

Omdat de bestrijding van witwassen geen beleidsdoel op zichzelf is, kan er ook niet worden gesproken van een toegewezen of gereserveerde capaciteit binnen de parketten voor de bestrijding van witwassen. De capaciteit voor de bestrijding van witwassen bevindt zich met name in teams die zich bezig houden met de bestrijding van zwaardere en ondermijnende criminaliteit (afdeling onderzoeken en vervolging); daar bevindt zich de meeste deskundigheid op financieel gebied. Alle vijf AP's hebben dergelijke teams (Fraude/Zwacri, Ondermijning). Daarnaast doen alle officieren in de districtteams af en toe witwaszaken; deze zijn minder financieel deskundig en in de praktijk richten deze officieren zich meer op het gronddelict.
Bij de zogenaamde ZSM zaken (afdeling Interventies) komt ook wel eens witwassen voor. Het gaat dan om kleinere bedragen; deze worden veelal afgedaan met een transactie.

Volgens de geraadpleegde respondenten in de parketten zijn veel officieren in de districten nog onvoldoende deskundig en schiet de bestrijding van witwassen er daardoor soms bij in. Alle AP's hebben een aanspreekpunt afpakken/witwassen. Zij fungeren als vraagbaak over witwassen; sommigen stimuleren de andere officieren meer naar witwassen te kijken.
Elke grotere zaak krijgt tegenwoordig een financiële paragraaf waarin wordt gekeken of er (ook) sprake is van witwassen.

Effect van normstelling afpakken op de bestrijding van witwassen
Het afpakken van geld op basis van witwassen levert een bijdrage aan het bereiken van de afpak targets. In Amsterdam en Rotterdam blijkt dit een grote rol te spelen bij de

gerealiseerde incassoresultaten. Bij de meeste andere AP's is dit minder het geval maar is de bijdrage van het afpakken op basis van witwassen aan het incassoresultaat zeker substantieel; zie paragraaf 8.7.
Er zijn verschillende manieren om geld af te pakken. Het hangt van de feiten en omstandigheden af, welke strategie wordt gekozen en of witwassen ten laste wordt gelegd. Soms kan het geld op andere wijze gemakkelijker worden afgepakt, bijvoorbeeld door een verbeurd verklaring op grond van een ander delict of middels een ontneming op basis van een gronddelict, bijvoorbeeld het hebben van een hennepkwekerij. Vanuit de doelstelling zoveel mogelijk geld met een criminele herkomst af te pakken, is het uiteraard minder relevant op basis van welk wetsartikel dit gebeurt.
Niettemin zou een hogere afpak target indirect het aanpakken van witwassen kunnen stimuleren.

Het arrest van de Hoge Raad
De Hoge Raad (HR) heeft in haar arrest van januari 2013 dubbele strafbaarstelling van het gronddelict én het enkel voorhanden hebben van het geld dat door het gronddelict is verkregen, willen voorkomen.[97] De HR heeft willen bevorderen dat het door de verdachte begane (grond)misdrijf meer centraal in de vervolging komt te staan. Het vermoeden van witwassen door de aanwezigheid van een grote som geld met onverklaarbare herkomst, is niet (meer) voldoende voor een veroordeling voor (schuld)witwassen; er moeten door de verdachte handelingen zijn verricht om de herkomst van het geld te verbergen of te verhullen. Het onderzoek zal zich daardoor meer moeten richten op de vaststelling van het gronddelict.
In de interviews met de officieren van justitie bleek het HR arrest verschillend geïnterpreteerd te worden. Op de vraag of dit arrest invloed heeft op het aanpakken van witwassen, werd uiteenlopend gereageerd. Het voert te ver om in te gaan op de juridische discussie. We noemen een aantal verwachtingen die door de respondenten zijn geuit:

- Bij koeriers waarbij veel geld wordt aangetroffen wordt weinig effect verwacht daar deze personen zelf niet het gronddelict hebben gepleegd. Er is daardoor geen kans op dubbele strafbaarstelling.
- Bij andere zaken zal er meer energie gestoken moeten worden in het onderzoek naar het gronddelict van de verdachte; dit zal meer onderzoekscapaciteit vergen.
- Met name de regionale politie en de AP's zullen zal hier last van hebben. DLR/LP focust vooral op geldkoeriers en de FIOD/FP rechercheert met name op het daadwerkelijk aantonen van witwassen.
- De advocatuur speelt reeds in op het HR arrest. In situaties waarbij geld wordt aangetroffen dat naar alle waarschijnlijkheid crimineel is maar waarbij het gronddelict moeilijk kan worden bewezen, wordt regelmatig ontslag van alle rechtsvervolging bepleit (ovar).

Zie ook het juridisch kader in bijlage I. Hierin wordt ook melding gemaakt van een concept wetsvoorstel dat beoogt de mogelijke beperking van de strafbaarstelling door het arrest van de Hoge Raad gedeeltelijk teniet te doen.

Afstemming tussen AP's, LP en FP op witwaszaak niveau
De respondenten geven aan dat het zelden of nooit voorkomt dat zaken worden doorgeschoven naar een ander regionaal parket. Met het FP en LP wordt, indien gewenst, overlegd vanwege de specifieke deskundigheid van FP en LP. Met name het FP fungeert als een expertisecentrum. In die context, zo melden de respondenten, vindt er regelmatig

[97] Hoge Raad 8 januari 2013.

afstemming plaats met FP en LP als het gaat het om de aanpak van zaken. Een enkele keer komt het voor dat het FP een zaak overneemt, bijvoorbeeld een belastingfraudezaak.
Elk kwartaal is er overleg tussen de afpakofficieren van alle AP's.[98]

Cijfers
Geen van de AP's houden cijfermatig bij, op welke wijze zaken, waarbij witwassen aan de orde is, worden afgedaan en gevonnist. Men verwijst hierbij naar COMPAS[99], het landelijke communicatie- en administratiesysteem van het OM. Tegelijkertijd worden beperkingen van COMPAS aangegeven (onvolledig, vervuild, niet specifiek genoeg).
In de volgende paragraaf worden cijfers gepresenteerd over afdoening en berechting van witwaszaken. Cijfers over beslag en afpakresultaten (incasso) worden gepresenteerd in paragraaf 8.7

8.4.1 Samenvattende conclusies

In de beschouwde arrondissementsparketten wordt de vervolging van witwassen niet als zelfstandig doel gezien maar als onderdeel van de bestrijding van financieel economische criminaliteit. Het bestrijden van witwassen is hierbij middel en geen doel. Qua strategie richten de AP's Amsterdam en Rotterdam zich relatief vaak op het aantonen van witwassen, in de andere AP's wordt het gronddelict meer centraal gesteld.
Een normstelling voor het afpakken van crimineel geld stimuleert indirect het aanpakken van witwassen, immers het afpakken van geld op basis van witwassen levert een bijdrage aan het bereiken van de afpak targets.
De meningen verschillen over de effecten van het arrest van de HR van januari 2013. In het algemeen zal er meer aandacht moeten komen voor de link tussen aangetroffen geld en het gronddelict.
Geen van de parketten houdt cijfers bij over witwaszaken maar registreert in de landelijke databases. Deze databases worden evenwel minder betrouwbaar geacht (onvolledig, vervuild, niet specifiek genoeg).
De onderdelen van het OM (AP's, FP, LP) functioneren met betrekking tot de bestrijding van witwassen grotendeels autonoom. Wel worden FP en LP door de AP's regelmatig geraadpleegd op die terreinen waarop zij een bijzondere expertise hebben. Het OM maakt melding van meerdere manieren waarop binnen het OM informatie over de vervolging van witwassen wordt gedeeld.

---

[98] Het Openbaar Ministerie voegt hier nog aan toe: ook via het Intranet van het OM (genaamd ZOOM) vindt informatiedeling plaats. In JKS staan diverse kennisdocumenten over witwassen, jurisprudentie overzichten, artikelen, notities van collega's, etc. Regelmatig worden via de site de LOvJ en de medewerkers bevraagd vanuit arrondissementsparketten.
Daarnaast is er binnen het FP een virtueel witwasteam. Hierin zit per handhavingeenheid een officier die als taakaccent witwassen heeft. Deze groep komt twee keer per jaar bijeen. Tevens is twee maal per jaar een overleg met officieren van justitie van LP, FP en AP's die als taakaccent witwassen hebben. In die overleggen worden bijvoorbeeld de laatste ontwikkelingen en jurisprudentie besproken als ook de zorgpunten en best practice ervaringen. Dit is ook een groep die regelmatig via de mail wordt bestookt wordt met (vragen over) nieuwe ontwikkelingen.
[99] Inmiddels is er een nieuw systeem in gebruik genomen (GPS) maar COMPAS (Communicatie Openbaar Ministerie en Parket Administratie Systeem) wordt nog steeds gebruikt.

8.5 Afdoening en resultaat, Openbaar Ministerie

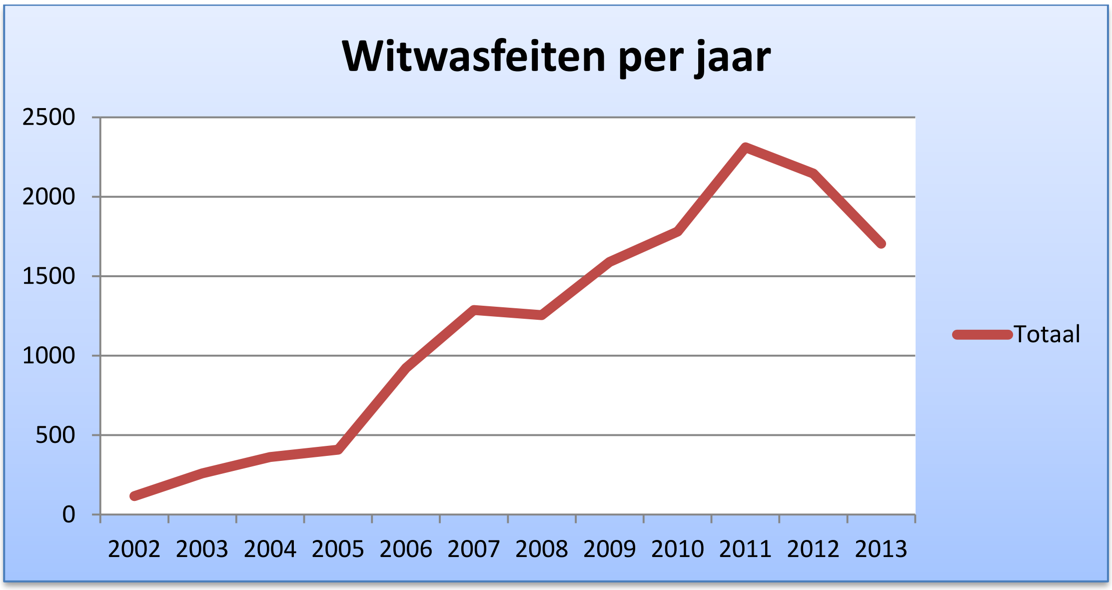
8.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt het aantal witwasfeiten, dagvaardingen, veroordelingen en de verdeling daarvan per opsporingsdienst besproken en geanalyseerd. De basisgegevens voor dit hoofdstuk zijn verkregen van het OM. We merken op dat veel respondenten bij politie en Openbaar Ministerie te kennen gaven dat deze data tekortkomingen vertonen, voornamelijk doordat niet alles zorgvuldig zou worden bijgehouden.

8.5.2 Data afdoening witwassen

In de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013 zijn er in totaal 7.941 *witwasfeiten* door het Openbaar Ministerie (OM) geregistreerd.[100] Dit zijn verdenkingen van feiten die als witwassen kunnen worden gekwalificeerd. Vergeleken met het aantal onderzoeken in deze periode door politie en opsporingsdiensten lijkt dit erg veel. Het verschil wordt voor een groot deel verklaard doordat elk witwasfeit bij het OM betrekking heeft op één persoon en niet op een 'zaak' bij de politie die doorgaans meerdere verdachten bevat.[101] Daarbij kan een persoon in een zaak ook nog verdacht worden van meerdere witwasfeiten. Het OM bepaalt per feit of het vervolgbaar is en waarvoor het vervolgbaar is (bijvoorbeeld diefstal of witwassen).
Onderstaande grafiek 8.4 geeft de ontwikkeling van het aantal geregistreerde witwasfeiten weer vanaf het jaar 2002.

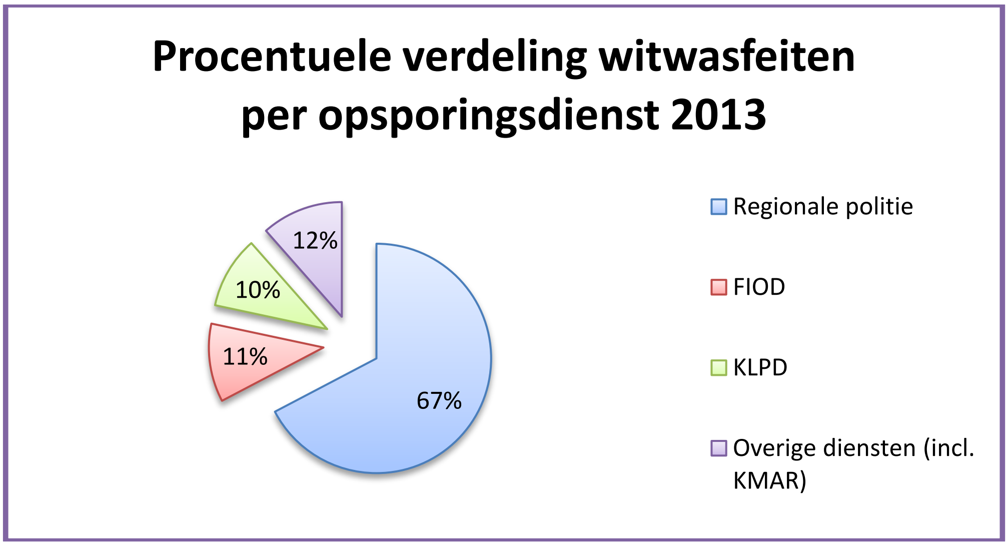
Grafiek 8.4: aantal geregistreerde witwasfeiten in de periode 2002 - 2013. Bron: OM.



[100] Om dubbeltelling te voorkomen zijn feiten die zijn overgedragen aan een ander parket niet meegeteld. Daarnaast zijn de feiten met de vermelding “overhevelen naar Compas” niet meegeteld omdat deze een nieuw nummer hebben gekregen en dus mogelijk twee keer in het OM-bestand voorkomen.
[101] Een andere oorzaak voor het verschil is dat de onderzoeken van lokale FIOD afdelingen en de KMAR niet bij de cijfers van de opsporingsonderzoeken zijn meegenomen.

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het aantal geregistreerde witwasfeiten tot 2011 is gestegen en dat er in 2012 en 2013 een daling optreedt.
Het aantal geregistreerde witwasfeiten verschilt per aanleverende opsporingsdienst. Zie grafiek 8.5 voor een procentuele verdeling van witwasfeiten per opsporingsdienst in het jaar 2013.[102]

Grafiek 8.5: procentuele verdeling van witwasfeiten in 2013 over de verschillende diensten. Bron: OM.

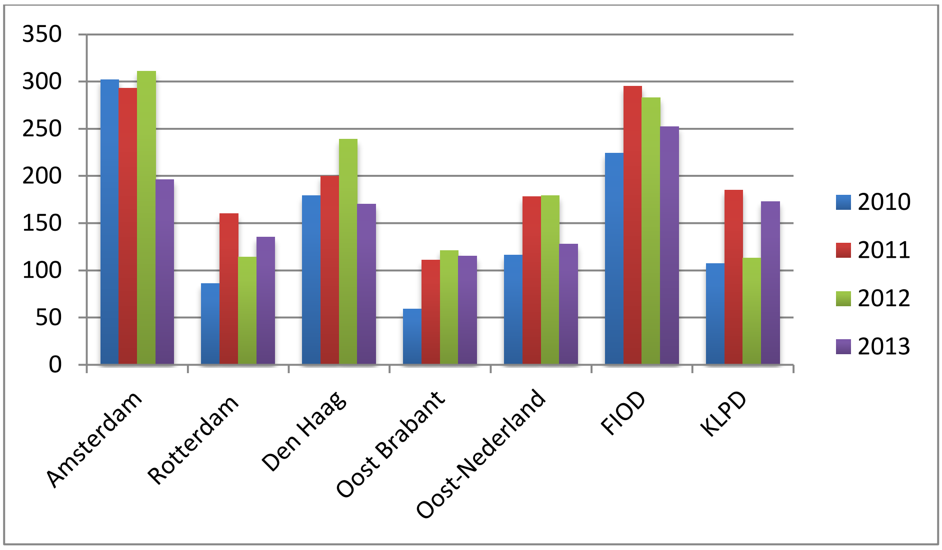


Met 'Regionale politie' worden in grafiek 8.5 alle 10 regionale eenheden tezamen bedoeld. Omdat dit onderzoek een *aanzet* beoogt op te leveren voor een monitor anti-witwasbeleid, is voor de verdere analyse volstaan met een deel van de witwasfeiten. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de volgende zeven parketten: FP, LP en de arrondissementsparketten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Oost-Brabant en Oost-Nederland. Hier werd circa 63% van het totaal aantal witwasfeiten in de onderzoeksperiode 2010-2013 afgehandeld. De witwasfeiten zijn aangeleverd door de opsporingsdiensten FIOD (aan FP), DLR (voorheen KLPD) (aan LP) en de betreffende vijf regionale politie-eenheden.

Grafiek 8.6 toont het aantal aangeleverde witwasfeiten voor 5 regionale eenheden plus die van de FIOD en de KLPD, nu DLR, in de periode 2010-2013. De grafiek laat zien dat de politieregio Amsterdam en de FIOD de meeste witwasfeiten aanleveren bij het OM.
We wijzen er nogmaals op dat het aantal witwasfeiten betrekking heeft op aantallen personen. De aantallen zijn daarom hoger dan de aantallen onderzoeken waarover eerder melding is gedaan waar meestal sprake is van meerdere verdachten, die ook nog meerdere witwasfeiten ten laste kunnen zijn gelegd. Tenslotte kan een witwasfeit ook een bijvangst zijn van onderzoek dat niet als witwasonderzoek wordt gelabeld. Deze bijvangst witwasfeiten zitten niet in de cijfers van de onderzoeken van politie en opsporingdiensten. De onderzoeken die de FIOD voor het S&S overleg uitvoert, betreft een deel van alle FIOD onderzoeken.

[102] Voor informatie over de verdeling in de andere jaren, zie Algemene Rekenkamerrapport: Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013 (2014), pp. 12.

Grafiek 8.6: het aantal witwasfeiten van de regionale opsporingsdiensten en van de FIOD en de KLPD. Bron: OM.



In tabel 8.8 wordt weergegeven welk deel van de personen die in de periode 2010-2013 verdacht werden van een witwasfeit, wordt gedagvaard, en wel in elk van de beschouwde parketten.[103]
Voor een aantal feiten heeft het OM in de betreffende periode nog niet besloten; in de derde kolom van tabel 8.8 is het aantal vermeld waarin het OM wél een actie heeft ondernomen. Voor de berekening van het dagvaardingspercentage (vierde kolom) wordt dit aantal als grondslag genomen.
Uit de tabel blijkt dat gemiddeld 76% van de personen die (mede) worden verdacht van witwassen zijn gedagvaard, althans in beschouwde parketten over de periode 2010-2013. De percentages variëren tussen 69% en 84%. Er zijn geen substantiële verschillen te zien tussen de uitkomsten van de verschillende parketten.

Tabel 8.8: aantal dagvaardingen in de periode 2010-2013 als percentage van het aantal personen dat door de politie en opsporingsdiensten (mede) werd verdacht van witwassen en waar het OM een besluit over heeft genomen. Bron: OM.

Aanleverende politie-eenheid en opsporingsdiensten	Totaal aantal witwas feiten	Actie ondernomen door OM	Dagvaarding	Percentage dagvaardingen (kolom 4 : kolom 3)
Amsterdam	1195	1162	948	81,6%
Rotterdam	714	641	469	73,2%
Den Haag	871	860	620	72,1%
Oost Nederland	656	632	528	83,5%
Oost-Brabant	463	418	326	78,0%
KLPD	540	519	394	75,9%
FIOD	1118	1029	716	69,6%
Totaal	**5557**	**5261**	**4001**	**76,1%**

[103] De door de FIOD aangedragen zaken worden vrijwel altijd behandeld door het Functioneel Parket van het OM. De zaken van het KLPD (nu DLR) worden vrijwel altijd behandeld door het Landelijk Parket.

In veel gevallen worden personen meerdere feiten ten laste gelegd. Het is in dat geval niet duidelijk welke rol het delict witwassen speelt bij het besluit wel of niet te dagvaarden. De duiding van de cijfers in tabel 8.8 met betrekking tot het delict witwassen is daarom moeilijk. Om die reden is speciaal gekeken naar die personen die *alleen* werden verdacht van één delict witwassen. Tabel 8.9 toont het aantal personen per jaar per regio waarvoor witwassen het enige delict was waarvan ze werden verdacht.
Van de 7.941 personen die (mede) van het delict witwassen werden verdacht, waren er 1.935 personen die alleen van één vermeend witwasdelict werden verdacht.[104]

Tabel 8.9: aantal personen per jaar per parket waarvoor witwassen het enige delict was waarvan ze werden verdacht. Bron: OM

Zaken met alleen één witwasfeit	2010	2011	2012	2013
Amsterdam	74	105	126	49
Rotterdam	31	103	77	92
Den Haag	72	94	115	73
Oost Nederland	31	71	65	48
Oost-Brabant	17	33	43	87
KLPD	31	39	48	76
FIOD	63	79	81	112
Totaal	**319**	**524**	**555**	**537**

In tabel 8.10 wordt weergegeven bij welk deel van de verdachten waarbij witwassen het enige delict is waar de persoon van wordt verdacht (in de periode 2010-2013) een dagvaarding volgt. Ook hier geldt dat voor een aantal witwasfeiten nog niet bekend is wat voor beslissing het OM zal nemen. Deze aantallen zijn derhalve niet meegenomen in de berekening van de percentages.

Tabel 8.10: aantal dagvaardingen als percentage van het aantal personen dat door de politie en opsporingsdiensten *alleen* werd verdacht van witwassen in de periode 2010 - 2013 en waar het OM een besluit over heeft genomen. Bron: OM.

Aanleverende politie-eenheid en opsporingsdiensten	Totaal aantal 'pure' witwas feiten	Actie ondernomen door OM	Dagvaarding	Percentage dagvaardingen (kolom 4: kolom 3)
Amsterdam	354	325	196	60,3%
Rotterdam	303	271	140	51,7%
Den Haag	354	346	177	51,2%
Oost Nederland	215	194	119	61,3%
Oost-Brabant	180	140	75	53,6%
KLPD	194	179	88	49,2%
FIOD	335	276	178	64,5%
Totaal	**1935**	**1731**	**973**	56,2%

[104] Een klein aantal personen die uitsluitend van meerdere *witwasdelicten* verdacht werden, kon om technische redenen niet mee worden genomen in deze subgroep.

Van het totaal aangedragen 'pure' witwasfeiten in de beschouwde parketten over de periode 2010-2013 is op 1731 een actie door het OM ondernomen. Daarvan zijn er 973 (56,2%) gedagvaard. Ook hier zijn geen substantiële verschillen te zien tussen de uitkomsten van de verschillende parketten.
Bij vergelijking tussen 'pure' witwasfeiten en verdachten die daarnaast van meer delicten worden verdacht, blijkt dat 'pure' witwasfeiten naar verhouding minder vaak worden gedagvaard. Hier kunnen echter geen conclusies aan worden verbonden daar de a priori kans op een dagvaarding in het algemeen groter zal zijn als er sprake is van meerdere delicten. Het percentage van 56,2% geeft goed weer in welke mate het OM witwasfeiten kansrijk denkt te kunnen vervolgen.

8.5.3 Vonnissen

Een dagvaarding kan tot verschillende resultaten leiden bij de rechter. Bij het vonnis zal meespelen welke (verschillende) delicten ten laste worden gelegd. Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van de uitspraken over verdenkingen van witwassen, kijken we alleen naar personen die 'slechts' één witwasdelict ten laste worden gelegd. Tabel 8.11 geeft de resultaten weer, per jaar gesommeerd over de 7 beschouwde parketten.

Tabel 8.11: resultaten in de rechtbank van de dagvaardingen waarbij *alleen* witwassen ten laste is gelegd in zeven parketten. Bron: OM.

Rechterlijke uitspraken	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	0	1	1	1
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	4	17	1	0
Rechter niet bevoegd	0	2	2	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	0	2	1	0
Strafoplegging en/of -maatregel	115	128	106	33
Vrijspraak	43	51	51	20
Onbekend / nog geen uitspraak	157	323	393	479
Totaal	**319**	**524**	**555**	**537**

De aantallen per jaar in tabel 8.11 zijn gebaseerd op uitspraken over ***de instroom van de witwasfeiten in dat jaar***. Die uitspraken kunnen dus wel in een later jaar zijn gevallen. "Onbekend / Nog geen uitspraak" betreft zaken waar het OM op 1 januari 2014 nog geen besluit had genomen over de afdoening dan wel waarover de rechter -einde 2013- nog geen uitspraak heeft gedaan. Dit aantal stijgt met de jaren omdat de uitspraak steeds vaker nog niet in 2013 is genomen en hier dus geen gegevens over bekend zijn; dus hoe 'jonger' het geregistreerde feit, hoe kleiner de kans dat er voor 1 januari 2014 een rechterlijke uitspraak is.

In tabel 8.12 worden de percentages schuldigverklaringen op het aantal dagvaardingen per opsporingsdienst getoond over de periode 2010-2013. De percentages worden alleen berekend over de dagvaardingen waarvan een uitspraak is bekend. Van 583 van de 973 gedagvaarde zaken met als enige feit een witwasfeit is de uitkomst bekend. Onder 'schuldigverklaring' wordt verstaan "schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel" of "strafoplegging" of "strafoplegging en/of –maatregel" uit tabel 8.11.

Uit tabel 8.12 blijkt dat van de 583 dagvaardingen waarbij witwassen het enige ten laste gelegde delict was en waarvan een rechterlijke uitspraak bekend is, 66,2% schuldig wordt bevonden. De percentages schuldigverklaringen per opsporingsdienst geven een indicatie van hoe effectief het OM is als er wordt besloten tot het dagvaarden van (alleen) witwassen (bekeken vanuit het perspectief dat een OM effectief is als een dagvaarding leidt tot een veroordeling).
Het blijkt dat Oost-Nederland en Oost-Brabant substantieel lager scoren dan de andere parketten; de aantallen zijn echter te klein om harde conclusies te kunnen trekken. We herinneren eraan dat de politie-eenheden witwasfeiten aanleveren bij de dienovereenkomstige arrondissementsparketten en dat de opsporingsdiensten FIOD en DLR (v/h KLPD) aanleveren aan respectievelijk het FP en het LP.

Tabel 8.12: het aantal schuldigverklaringen witwassen als percentage van het aantal dagvaardingen 'pure' witwas tenlasteleggingen in de periode 2010-2013. Bron: OM.

Aanleverende politie-eenheid en opsporingsdiensten	Gedagvaard	Tot uitspraak gekomen	Schuldig bevonden	Percentage schuldig bevonden (kolom 4 : kolom 3)
Amsterdam	196	140	94	67,1%
Rotterdam	140	74	58	78,4%
Den Haag	177	126	93	73,8%
Oost Nederland	119	72	31	43,1%
Oost-Brabant	75	33	15	45,5%
KLPD	88	33	21	63,6%
FIOD	178	101	74	73,3%
Totaal	**973**	**583**	**386**	**66,2%**

8.5.4 Samenvattende conclusies

Het OM registreert jaarlijks een groot aantal verdenkingen van witwassen (7941 verdachten in de periode 2010-2013). De regionale eenheden van politie leveren tweederde van de verdachten aan, FIOD en DLR elk zo'n 10%. Van de regionale eenheden levert Amsterdam de meeste verdenkingen.
Van de vermeende witwasfeiten in die periode werd 56,2% door het OM gedagvaard, althans als er naar pure witwasfeiten wordt gekeken, zonder dat er sprake is van andere delicten. Van het aantal gedagvaarde pure witwasfeiten werd 66,2% schuldig bevonden, althans waar de rechter een uitspraak over deed.
De genoemde percentages dagvaardingen en schuldig bevonden dagvaardingen witwassen kunnen als schatter worden opgevat voor de kans dat een vermeend witwasfeit leidt tot een schuldigverklaring. Er kan dan worden geconcludeerd dat de kans dat een verdachte van witwassen wordt veroordeeld gelijk is aan: 0,562 x 0,662 = 0,37, iets meer dan één op de drie.[105]
Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat alle respondenten vraagtekens plaatsen achter de betrouwbaarheid van de OM data.

[105] Met dit cijfer wordt geen prestatiecriterium beoogd. Het is niet meer dan een objectieve vaststelling. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom een verdenking uiteindelijk niet leidt tot een veroordeling.

8.6 Beslag - en incassogelden

8.6.1 Inleiding

Van elk parket wordt bijgehouden hoeveel geld er in beslag wordt genomen en hoeveel daar uiteindelijk van wordt geïncasseerd.[106] De centrale registratie vindt plaats bij het FP in Leeuwarden.[107] Deze dienst heeft ten behoeve van dit onderzoek een aantal specifieke queries op de beslag- en incassogelden uitgevoerd.[108] De grafieken en de berekeningen hiervoor daarna zijn door de onderzoekers uitgevoerd.
Op voorhand zijn de beslag- en incassoresultaten voor dit onderzoek interessant omdat het bij witwassen vaak om grote hoeveelheden contant geld gaat, dat terug te vinden moet zijn in de beslag en incassoresultaten.
Er is een toename te verwachten van het gebruik van het witwasdelict voor beslag en incasso door de stelling van de respondenten van politie en OM, dat er momenteel in elk substantieel onderzoek aandacht is voor het aspect witwassen.
Uit de cijfers in deze paragraaf blijkt inderdaad dat het delict witwassen vaak als grond wordt aangevoerd voor beslag of afpakken. In die zin zegt de omvang van het beslag en incassogeld ons iets over het aanpakken van witwassen. Naarmate het witwassen als delict bovendien *relatief vaker* als grond wordt aangevoerd, mogen we aannemen dat de aandacht voor of de inzet op het aanpakken van witwassen toeneemt. Aldus is de mate waarin witwassen als grond wordt aangevoerd voor beslag en incassogelden een indicator voor de mate waarin witwassen wordt aangepakt.

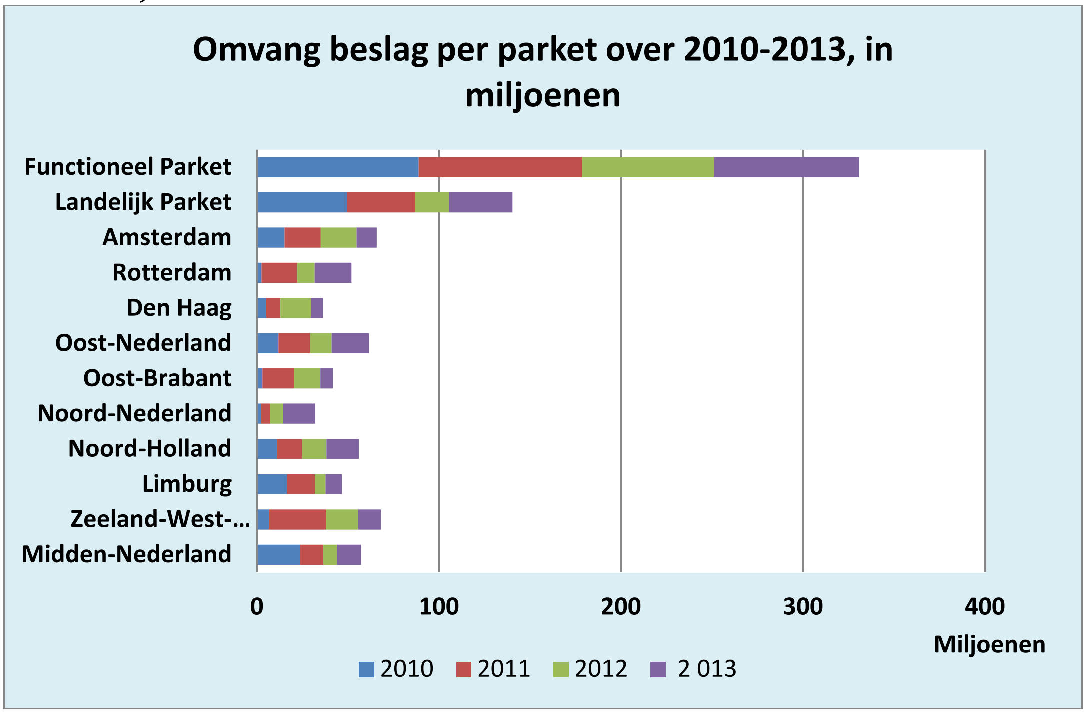
8.6.2 Beslag

In grafiek 8.7 wordt een overzicht gegeven van de in beslag genomen gelden over de periode 2010-2013 door de verschillende parketten.[109]
In het totale beslag per jaar is in de periode 2010-2013 geen duidelijke trend te herkennen. De totalen per jaar fluctueren tussen 215 miljoen en 287 miljoen.
Voor een deel van de in beslag genomen gelden en goederen gebeurt dit op basis van de verdenking van witwassen op basis van de 'witwasartikelen' in het wetboek van strafrecht. Grafiek 8.8 toont voor elk van de beschouwde jaren de procentuele verdeling van het totale aantal parketnummers in a) nummers waarbij witwassen *de enige grond* was voor het beslag, b) nummers waarbij witwassen *één van de gronden* was voor het beslag en c) parketnummers waarbij witwassen *niet als grond* is aangevoerd.[110] Zie tabel 1, bijlage IV, voor het bijbehorende cijferoverzicht.
Het onderscheid tussen zaken waarbij het witwasartikel de enige grond is voor beslag dan wel een van meerdere gronden is zinvol omdat we in het laatste geval niet geheel zeker weten hoe zwaar de verdenking van witwassen heeft gewogen bij de beslaglegging.

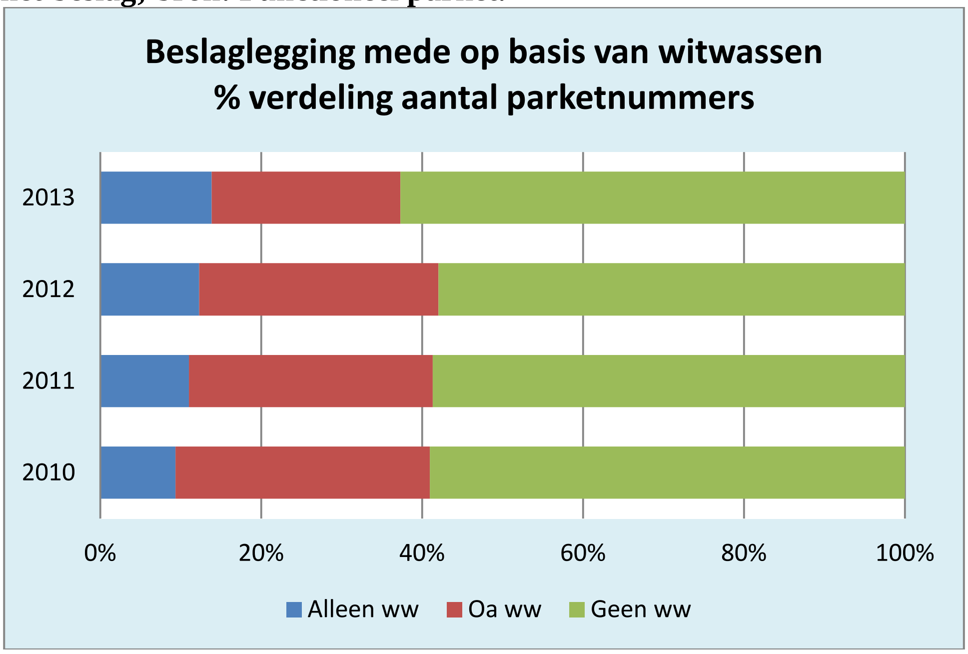
---

[106] Het gaat om conservatoir beslag (art. 94a) en strafrechtelijk beslag (art. 94) samen. Als incassoresultaat wordt geteld het geld dat door het CJIB in ontvangst zijn genomen op basis van voorwaardelijke ontneming in transacties en verbeurd verklaringen.
[107] In sommige regio's wordt opgemerkt dat de zelf bijgehouden cijfers van beslag en incasso niet altijd overeenkomen met de centrale cijfers bij het Functioneel Parket. Het voert te ver om hier nader op in te gaan.
[108] De onderzoekers zijn dhr N.J. de Vries van het Functioneel Parket bijzonder erkentelijk voor zijn bijdrage aan het onderzoek. Hij heeft tevens ideeën aangereikt voor de analyse.
[109] De beslaggelden per jaar wijken af van de beslaggelden die na elk jaar worden gepubliceerd. Er zit een vertraging in de waardering van een deel van het beslag waardoor dit terugblikkend altijd hoger is dan de cijfers die aan het eind van elk boekjaar worden gepubliceerd.
[110] Een parketnummer heeft betrekking op één verdachte.

Grafiek 8.7: omvang van het beslag door de verschillende parketten over de periode 2010-2013; bron: Functioneel Parket.



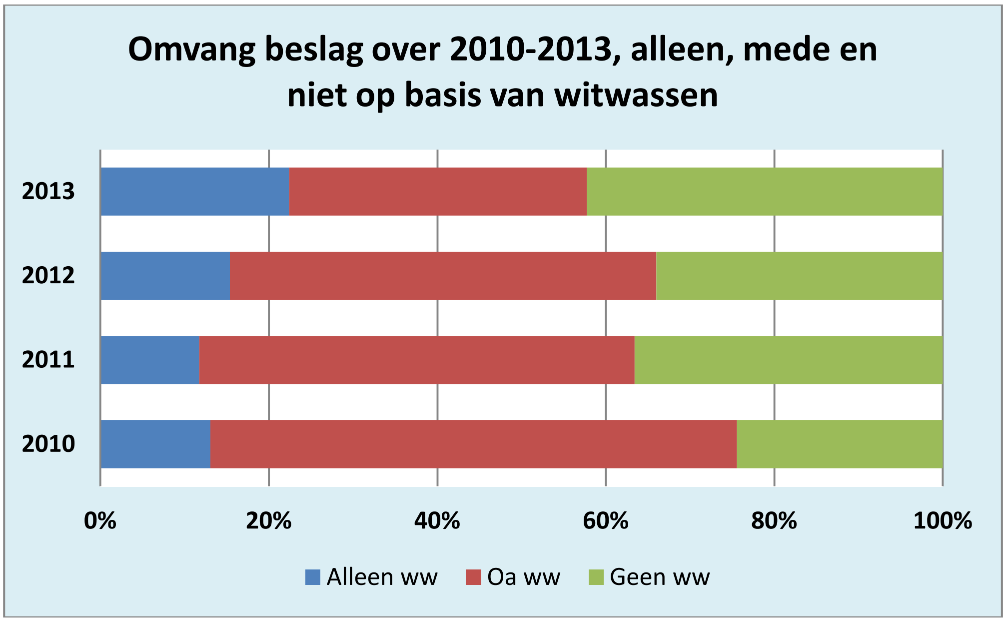
Grafiek 8.8: % van de parketnummers waarbij witwassen als grond is aangevoerd voor het beslag; bron: Functioneel parket.



Het aantal zaken waarbij witwassen als enige grond wordt aangevoerd, stijgt in verhouding. Het aantal zaken waarbij witwassen als één van de gronden voor het beslag wordt aangevoerd is in de eerste drie jaar vrijwel constant maar daalt in 2013. De veranderingen zijn procentueel echter klein.

Op basis van de *omvang* van het beslag in euro's wordt witwassen naar verhouding vaker als grond aangevoerd. Zie grafiek 8.9. Hieruit valt af te leiden dat witwassen relatief vaker (mede) als grond wordt aangevoerd bij *omvangrijkere* inbeslagnames..

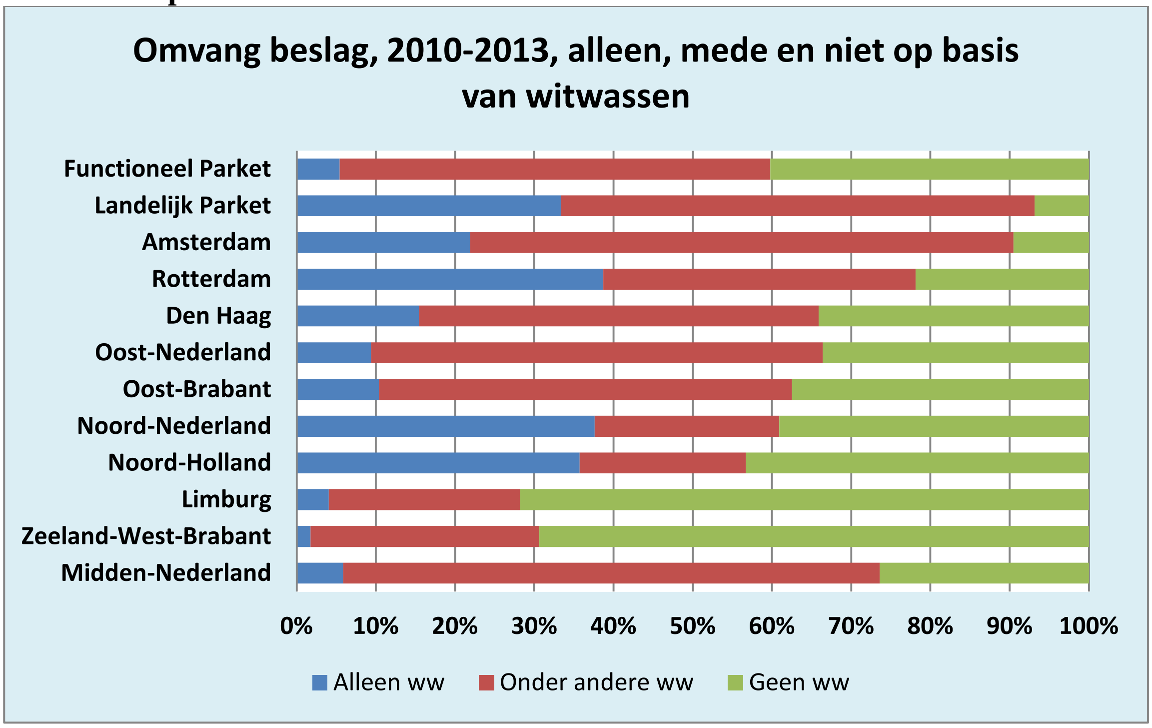
Grafiek 8.9: omvang van het beslag over de periode 2010-2013, alleen, mede en niet op basis van witwassen; bron: Functioneel parket.



De trend is vergelijkbaar met de verdeling op basis van parketnummers: zaken met witwassen als enige grond nemen toe en zaken waarbij witwassen één van de gronden is nemen af. Verondersteld zou kunnen worden dat het HR arrest met als intentie dubbele strafbaarstelling te voorkomen (gronddelict en witwassen van de buit) langzaamaan effect krijgt. Deze duiding vergt echter nader onderzoek.

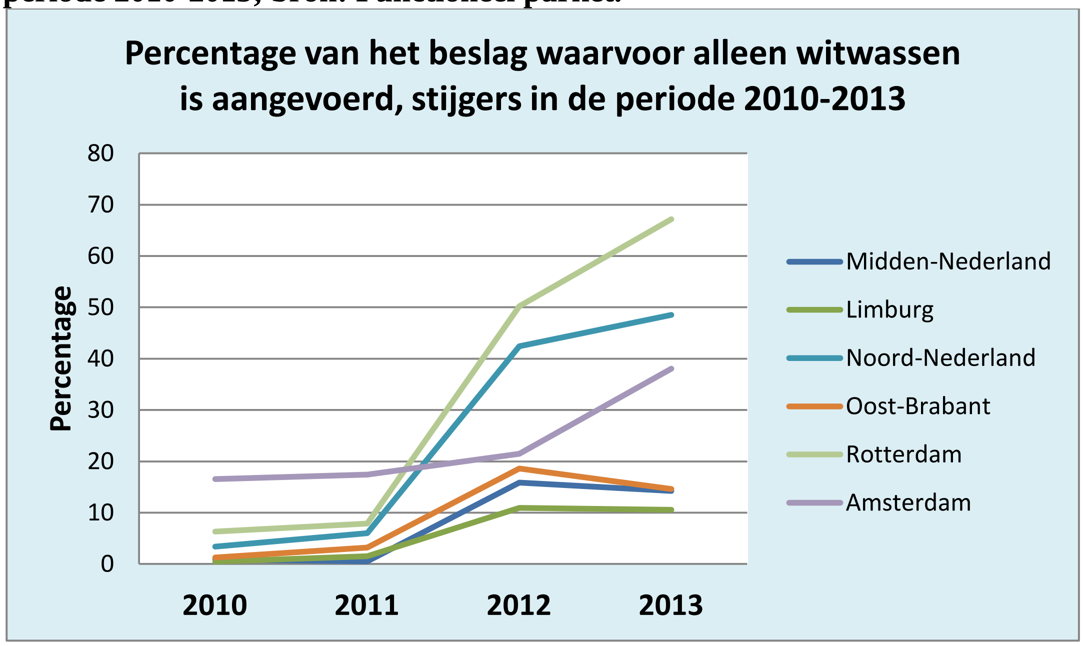
Er bestaat op dit punt een groot verschil tussen de parketten. Zie grafiek 8.10. Hierin is cumulatief voor elk parket over de jaren 2010-2013 weergegeven voor welk deel van het beslag witwassen als enige, als één van de gronden, of niet als grond is aangevoerd.
De grafiek laat zien dat het LP, de AP's Amsterdam en Rotterdam en iets mindere mate Midden-Nederland beslag voor verreweg het grootste deel (mede) baseren op de verdenking van witwassen. Wat betreft de eerste drie genoemden komt dit overeen met het commentaar van politie en parket aldaar, namelijk dat zij zeer gericht zijn op het aantonen van witwassen. De grafiek indiceert tevens dat witwassen voor de meeste parketten een belangrijke rol speelt bij het leggen van beslag, met name bij die zaken waarbij er sprake is van een groot beslag. Limburg en Zeeland-West-Brabant lijken hier een uitzondering op te vormen.

Grafiek 8.10: omvang van het beslag per parket over de periode 2010-2013, procentueel verdeeld naar zaken waarbij witwassen de enige, een van de en geen grond was; bron: Functioneel parket.



De vraag is interessant of er gedurende de periode 2010-2013 ook sprake is van trendmatige veranderingen binnen de parketten. Grafiek 8.11 geeft het percentage weer van het beslag waarvoor *alleen* witwassen als grond is aangevoerd en wel voor die parketten waarbij in de betreffende periode een duidelijke stijging hiervan valt waar te nemen. Bij de overige parketten is er geen duidelijke stijging of daling. Zie ook tabel 2 in bijlage IV.

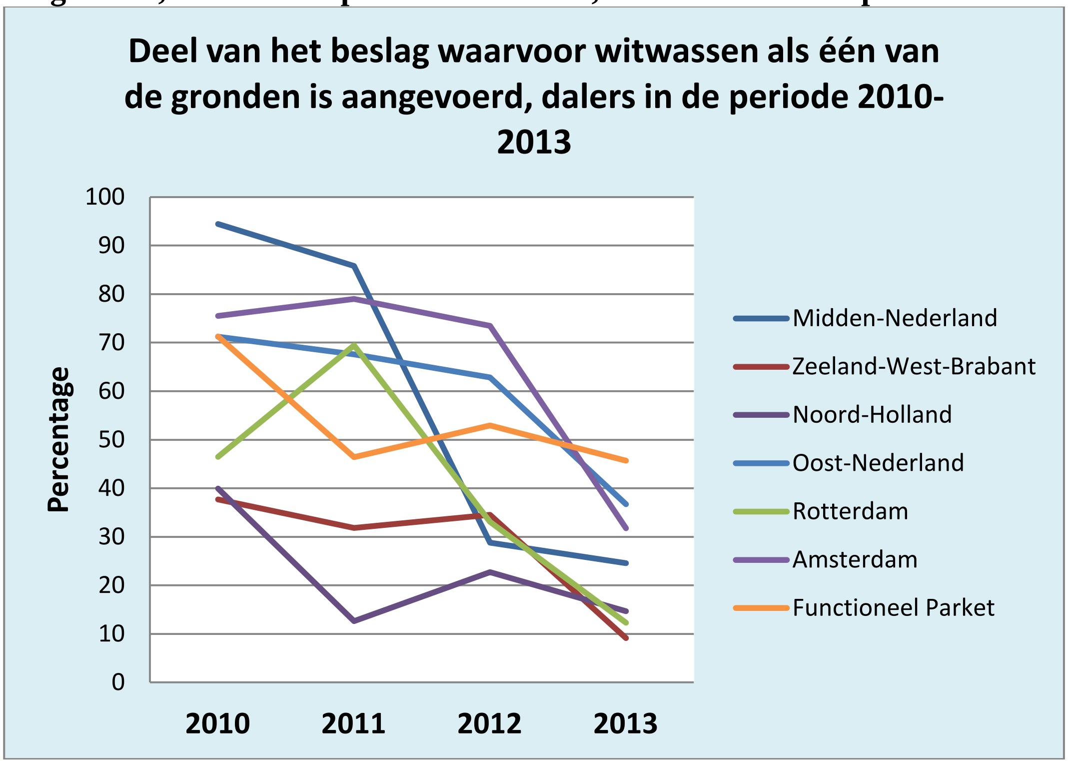
Grafiek 8.11: percentage van het beslag met als enige grond witwassen, stijgers in de periode 2010-2013; bron: Functioneel parket.



De grafiek laat zien dat het beslag van het parket van Rotterdam in 2013 voor bijna 70% *alleen* gebaseerd is op de verdenking van witwassen. Voor Noord-Nederland is dit bijna 50% en voor Amsterdam bijna 40%. Conclusie is dat er voor een aantal parketten een duidelijke toename is te zien van het aanvoeren van witwassen als grond voor beslag.

Kijken we naar het percentage zaken waarbij witwassen als één van de gronden voor beslag is aangevoerd, dan zie we bij een fors aantal parketten een daling over de periode 2010-2013. Zie grafiek 8.12. Bij de overige parketten is geen duidelijke trend waar te nemen. Zie ook bijlage IV, tabel 3. De overall daling van het opvoeren van witwassen als één van de gronden voor beslag, wordt dus in hoofdzaak door de parketten, genoemd in grafiek 8.12, veroorzaakt. We herhalen ons hypothese dat het arrest van de Hoge Raad een rol kan spelen bij de in grafiek 8.12 zichtbare daling.

Grafiek 8.12: percentage van het beslag waarvoor witwassen als een van de gronden is aangevoerd, dalers in de periode 2010-2013; bron: Functioneel parket.



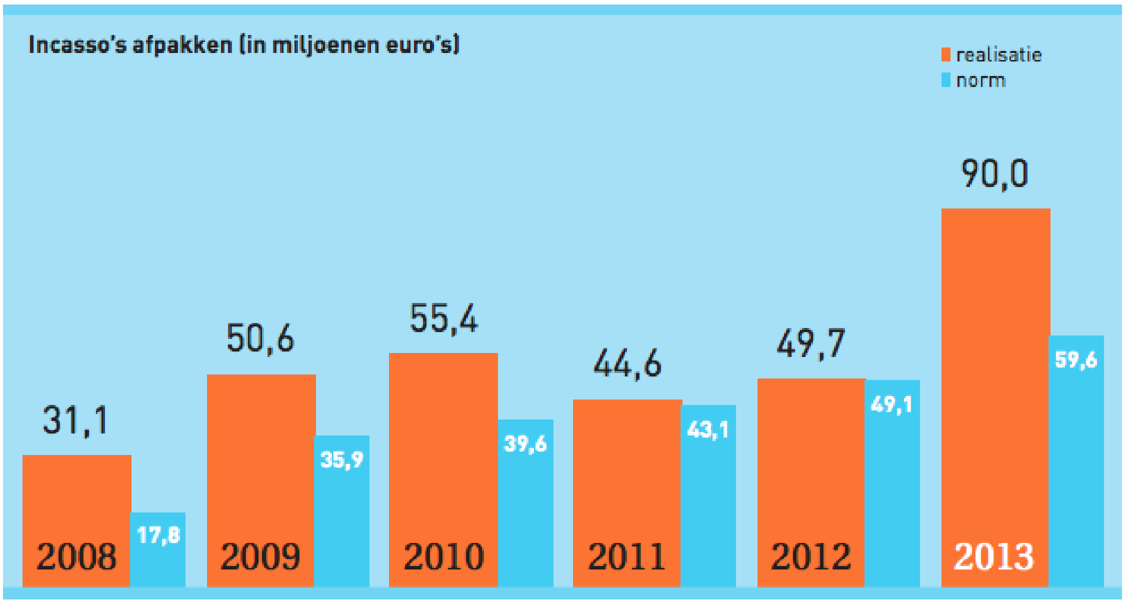
8.6.3 Incassoresultaat

Het incassoresultaat is het geld dat daadwerkelijk wordt ontvangen door het CJIB (executie van maatregelen en schikkingen) en het OM in het geval van voorwaardelijke ontneming in transacties en verbeurdverklaringen. Hierover wordt jaarlijks door het FP, Leeuwarden, op parketniveau gerapporteerd.[111]
Het incassoresultaat is beduidend lager dan het geld waar beslag op is gelegd. Hier zijn meerdere oorzaken voor. Het beslag gaat vooraf aan de rechterlijke uitspraak. Er wordt bij de bepaling van de omvang van het beslag niet geanticipeerd op het precieze rechterlijke vonnis

[111] Zie bijvoorbeeld: Prestatie-indicatoren afnemen 2013, Openbaar ministerie, Functioneel Parket; interne rapportage.

wat betreft de verbeurd verklaring of ontneming. Pas bij het proces blijkt of het beslag rechtmatig is geweest; indien niet zal er geen geld afgepakt kunnen worden. Ten tweede kan de rechter de verdachte ook voor een deel van het beslag veroordelen. Ten derde worden onroerende en roerende goederen als daar beslag op wordt gelegd getaxeerd. Wanneer deze goederen uiteindelijk ten gelde worden gemaakt, is de opbrengst vaak minder dan de taxatiewaarde voor beslag.
In grafiek 8.13 worden normstellingen voor incassoresultaat gerelateerd aan het bereikte resultaat. De grafiek is ontleend aan het OM Jaarbericht 2013. Af te lezen is dat er in de periode 2008-2013 steeds meer afgepakt is dan begroot.

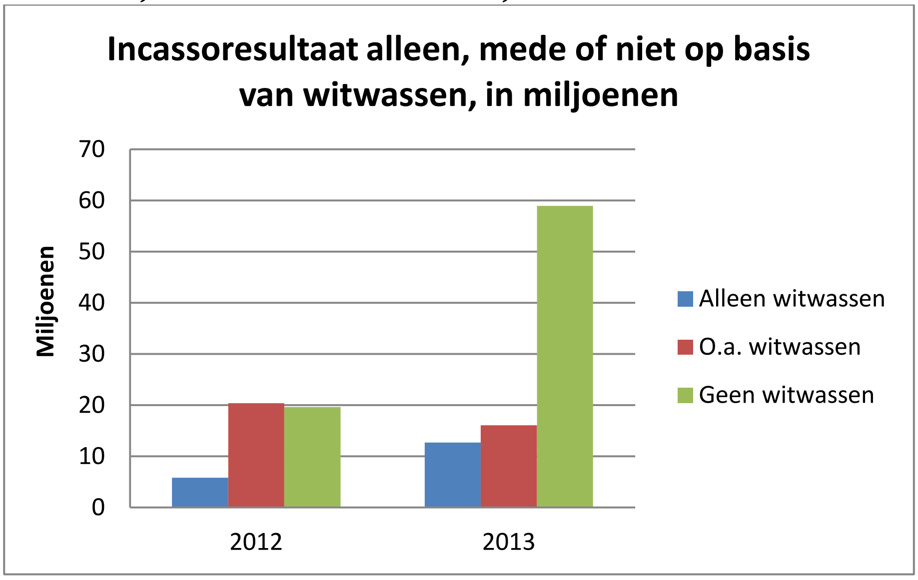
Grafiek 8.13: Normstelling en gerealiseerd incassoresultaat. Bron: OM Jaarbericht 2013.



De vraag is aan de orde, welke rol witwassen speelt bij de incassoresultaten. Verondersteld mag worden dat bij een grotere aandacht voor het delict witwassen een groter deel van de incassoresultaten daarop is gebaseerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met een zekere vertraging. Veel zaken zijn in de jaren voor het realiseren van het incassoresultaat opgestart.

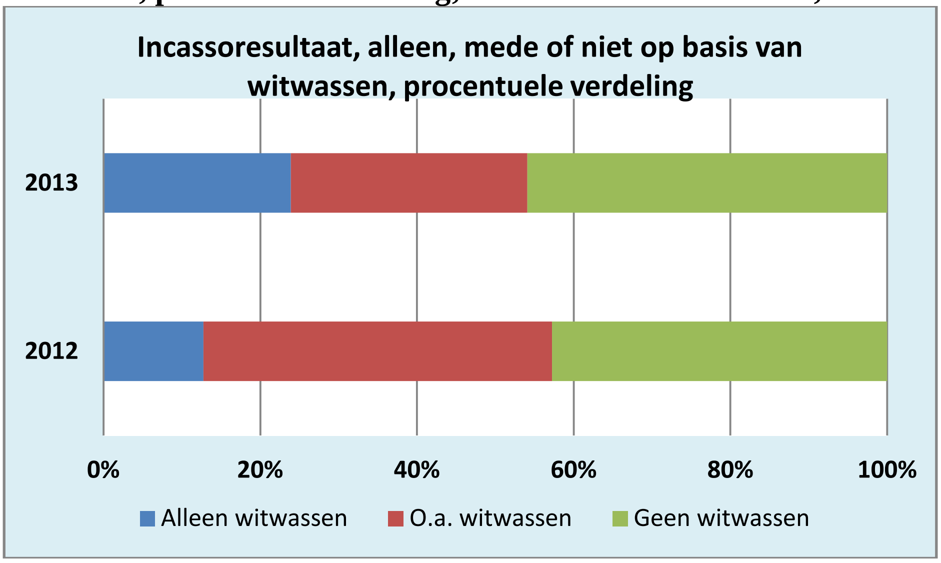
Teneinde iets te kunnen zeggen over de rol van witwassen bij de incassoresultaten heeft het FP de resultaten opgedeeld naar parketnummers waarbij witwassen als enige grond en als één van de gronden is aangevoerd, ter onderscheiding van parketnummers waarbij witwassen geen rol speelde. Deze exercitie bleek voor de jaren 2010 en 2011 technisch niet uitvoerbaar, door gebrek aan specifieke gegevens.
De totaalcijfers over 2012 en 2013 die ten behoeve van dit rapport door het FP zijn aangeleverd, verschillen iets van de jaarrapportages, ook per parket. Ten eerste zijn om praktische redenen kleine bedragen (<€1.000) weggelaten en ten tweede kan het eindresultaat van een jaar nog worden beïnvloed door mutaties die daarna hebben plaatsgevonden. Het totale incassoresultaat verschilt in 2012 ca. 5% van het bedrag in de jaarrapportage en voor 2013 is dat ca. 2,5%.
Gafiek 8.14 toont de incassoresultaten voor 2012 en 2013 onderverdeeld naar de rol van witwassen daarbij.

Grafiek 8.14: incassoresultaat in 2012 en 2013, alleen, mede of niet op basis van witwassen; bron: Functioneel Parket, Leeuwarden.



We zien een toename van het resultaat alleen op basis van witwassen en een afname van het resultaat mede op basis van witwassen. Dit patroon komt overeen met de trend in de beslagcijfers. De toename van het resultaat 'niet op basis van witwassen' is echter spectaculair. De oorzaak hiervan is een eenmalige incasso van €34.500.000 in 2013 op basis van een ontneming (schikking) waarbij witwassen kennelijk niet als grond naar voren is gebracht.[112] Laten we deze incasso achterwege en kijken we naar de procentuele verdeling van resultaten - alleen, mede of niet op basis van witwassen, dan blijkt de verdeling in beide jaren sterk overeen te komen van die van het beslag; vergelijk grafiek 8.9 en grafiek 8.15.

Grafiek 8.15: incassoresultaat over 2012 en 2013, alleen, mede of niet op basis van witwassen, procentuele verdeling; bron: Functioneel Parket, Leeuwarden.

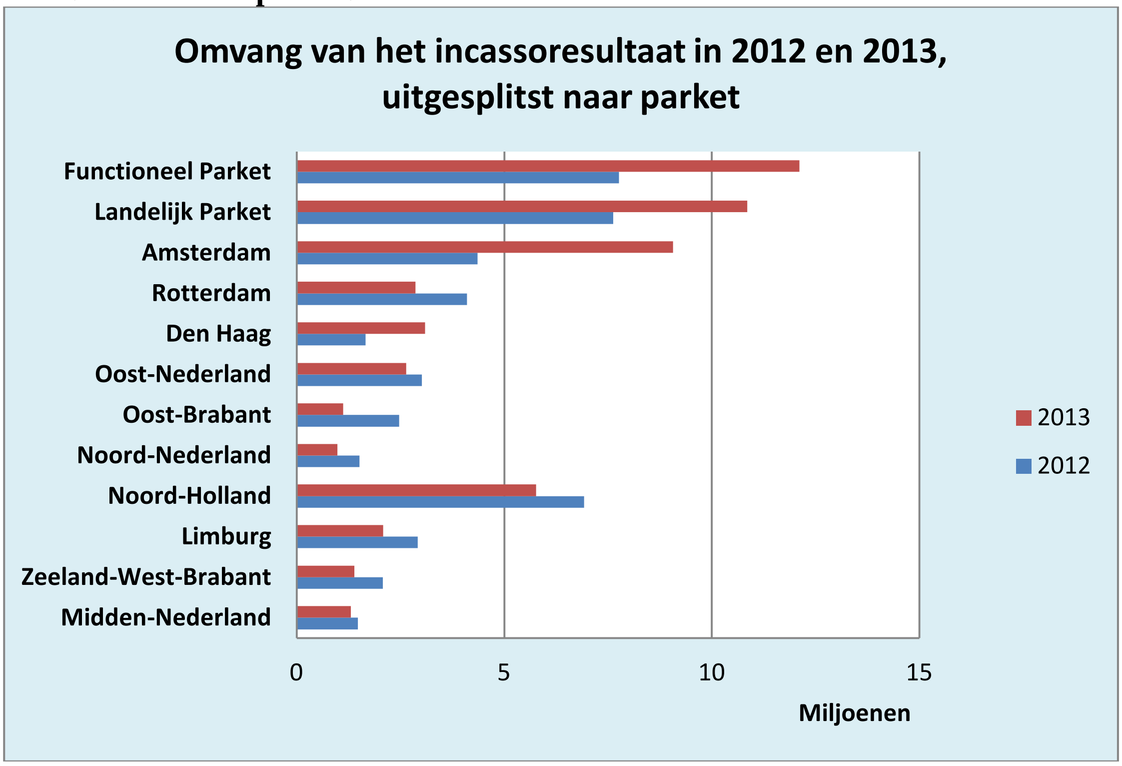


[112] Het betrof een regeling met de First Curacao International Bank N.V.; zie OM Jaarbericht, 2013, pp. 14/15. Overigens zou witwassen wel degelijk een rol hebben gespeeld bij deze zaak maar zou bewust zijn gekozen voor een andere grond om de verdachte aan te pakken.

Op grond van twee meetmomenten kan er evenwel geen trend worden geconstateerd. Het totale incassoresultaat ligt over de periode 2010-2013 steeds dicht bij de 50 miljoen euro, tenminste als de ene uitschieter in 2013 niet wordt meegeteld.[113] [114]
In ieder geval kan wel worden geconstateerd dat de bestrijding van witwassen een belangrijke rol speelt bij het incassoresultaat: ca 55% is (mede) gebaseerd op de vaststelling van witwassen.

Incasso per parket
In grafiek 8.16 zijn de incassoresultaten uitgesplitst naar parket. Hierin is de incidentele uitschieter van 34,5 miljoen niet opgenomen. Deze werd in 2013 gerealiseerd door het FP. Het FP, het LP, Amsterdam en Noord-Holland dragen relatief het meeste bij aan het incassoresultaat. Verder valt op dat het resultaat bij 8 parketten in 2013 is gedaald ten opzichte van 2012 terwijl het bij het FP, LP, Amsterdam en Den Haag explosief is gestegen.

Grafiek 8.16: omvang van het incassoresultaat in 2012 en 2013, uitgesplitst naar parket. Bron: Functioneel parket.

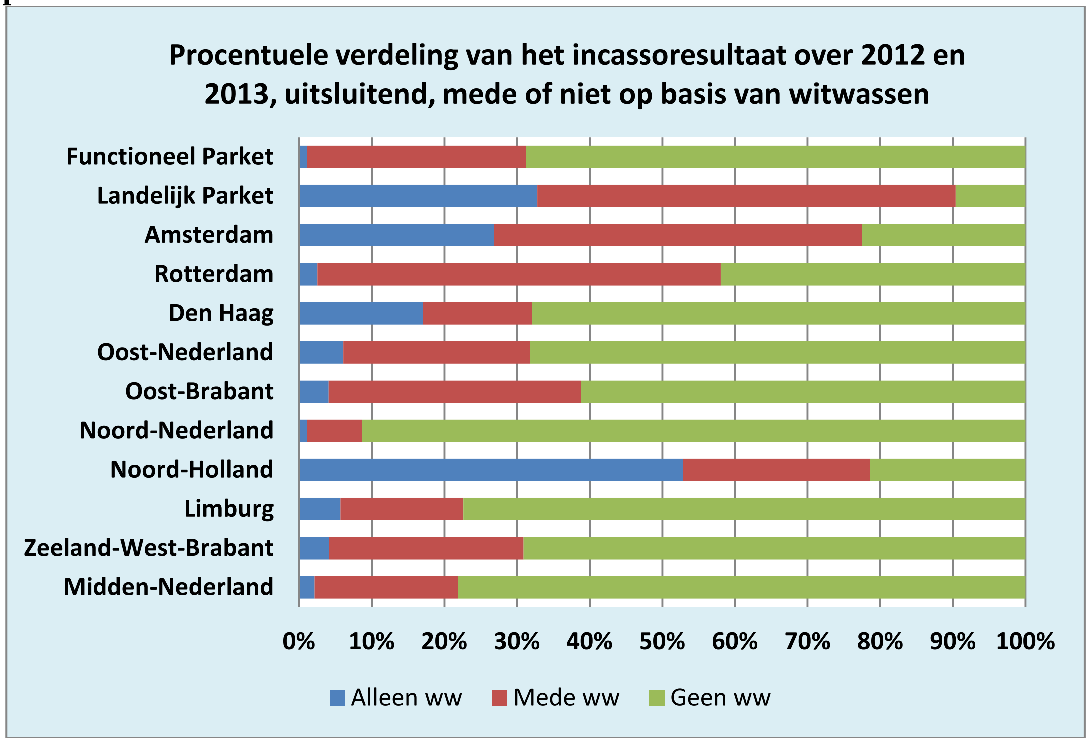


De vraag is of er verschillen zijn per parket wat betreft de rol die witwassen speelt bij het realiseren van het incasso. Grafiek 8.17 geeft procentueel per parket weer in hoeverre witwassen de enige grond was voor het incasso, één van de gronden of niet als grond is aangevoerd. Zie voor de achterliggende cijfers tabel 4 in bijlage IV.

---

[113] Vergelijk ook het OM jaarbericht 2013, pp. 14.
[114] In 2014 is wederom een recordbedrag afgepakt: 136 miljoen. Hiervan had 80 miljoen betrekking op 'gewone' zaken. Daarnaast incasseerde Nederland 56 miljoen uit een schikking met SBM Offshore vanwege smeergelden. Er lijkt zich dus een stijging af te tekenen in het incassoresultaat. Zie https://www.om.nl/onderwerpen/afpakken/pakt-2014/

Grafiek 8.17: procentuele verdeling van het incassoresultaat per parket over 2012 en 2013 samen, uitsluitend, mede of niet op grond van witwassen. Bron: Functioneel parket.



Van de parketten waarmee is gesproken komen de incassocijfers voor het LP, Amsterdam en Rotterdam overeen met de verwachtingen: zij richten zich sterk op het afpakken van grote sommen geld op basis van witwassen. Wat betreft het FP is de uitkomst een verrassing: ook zij richten zich op het aantonen van witwassen; niettemin blijkt uit de cijfers dat voor het grootste deel van het incassoresultaat witwassen niet als grond aangevoerd.[115]
Bij de drie andere in dit onderzoek nader beschouwde regionale parketten -Den Haag, Oost-Nederland en Oost-Brabant - speelt witwassen een substantiële maar geen overwegende rol bij het realiseren van hun incassoresultaten.

Bij veel parketten constateren we in 2013 ten opzichte van 2012 dezelfde verandering als bij het beslag: het deel van de incasso dat uitsluitend is gebaseerd op witwassen, stijgt bij acht parketten in 2013 terwijl het deel van het incasso waar witwassen als één van de gronden wordt aangevoerd, bij acht parketten daalt.

[115] Het ministerie van Financiën merkt hierover op: de uitkomst voor het FP komt niet als een verrassing: zij richten zich op het aantonen van witwassen maar vaak wordt voor het grootste deel van het incassoresultaat witwassen niet als grond aangevoerd. Witwasonderzoeken van het FP zijn vaak relatief groot en er is al snel een tweede feit bij betrokken waardoor voor de incasso de grond witwassen weinig wordt aangevoerd. Bovendien doet het FP veel verzoeken om international rechtshulp. Voor die rechtshulp is het vaak nodig om naast witwassen een tweede feit op te nemen.

8.6.4 Samenvattende conclusies

De omvang van het beslag en incassoresultaat geeft (mede) inzicht in de ontwikkeling van de witwasbestrijding doordat aan een relatief groot deel van deze gelden het delict witwassen ten grondslag ligt. Dit deel zal naar verwachting toenemen - in absolute en in relatieve zin - als de inzet op witwasbestrijding groeit.
Gedurende periode 2010-2013 werd jaarlijks tussen de €215 en €287 miljoen in beslag genomen. Het FP nam een groot deel hiervan voor zijn rekening. Ook het LP 'scoorde' hoger dan elk van de regionale parketten. Er is geen duidelijke trend in de omvang van het beslag te herkennen.
In de periode 2010-2013 daalt het deel van het beslag waarbij witwassen als enige of als één van de gronden wordt aangevoerd van 75% naar 58%. Op dit punt bestaan er grote verschillen tussen de parketten: het LP, de AP's Amsterdam en Rotterdam en iets mindere mate Midden-Nederland baseren het beslag voor verreweg het grootste deel (mede) op de verdenking van witwassen. De AP's Limburg en Zeeland-West-Brabant 'scoren' op dit punt relatief laag (rond de 30%).
De laatste jaren lijkt er een trend te zijn dat witwassen minder vaak als grond voor beslag wordt opgevoerd indien er sprake is van meerdere verdenkingen.

Elk jaar worden er normen gesteld aan het incassoresultaat, geld dat jaarlijks wordt binnengehaald door OM en CJIB. Gedurende de periode 2008-2013 werd er elk jaar meer geld afgepakt dan de normstellingen; het incassoresultaat loopt op van 31,1 miljoen in 2008 tot 90 miljoen in 2013. Het FP, het LP, Amsterdam en Noord-Holland dragen relatief het meeste bij aan het incassoresultaat. Als de eenmalige uitschieter in 2013 niet wordt meegeteld, ligt het totale incassoresultaat over de periode 2010-2013 jaarlijks rond de 50 miljoen euro. In 2014 is er een forse stijging.
In de jaren 2012 en 2013 werd naar schatting rond 55% van het incassoresultaat gerealiseerd op basis van het delict witwassen dan wel mede op basis van witwassen, althans wanneer we een zeer grote eenmalige incasso in 2013 buiten beschouwing laten.
Op dit punt bestaan grote verschillen tussen de parketten: de resultaten van het LP, Amsterdam, Rotterdam en Noord-Holland zijn voor het grootste deel (mede) gebaseerd op het delict witwassen. Dit komt overeen met de conclusies uit de voorgaande paragrafen, namelijk dat deze regio's zich vooral richten op het afpakken van grote sommen geld op basis van het delict witwassen (geldkoeriers). De andere parketten 'scoren' rond de 30% of minder.

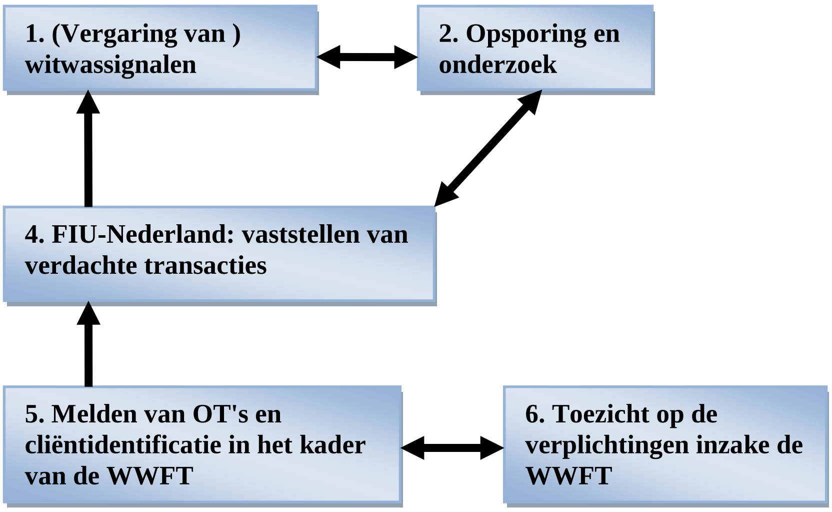
Concluderend kan worden gesteld dat het delict witwassen een grote rol speelt bij de hoogte van het beslag en de incassoresultaten. De ontwikkeling van het percentage van het beslag en incassoresultaat dat (mede) gebaseerd is op witwassen, kan als één van de indicatoren dienen voor de relatieve inspanning in de strafrechtketen op de bestrijding van witwassen. Het levert tevens een goede indicator op voor de vergelijking tussen de verschillende diensten die zich bezig houden met de bestrijding van witwassen.
De totale omvang van het beslag, dat (mede) is gebaseerd op het delict witwassen, neemt in de periode 2010-2013 niet toe. Over het incassoresultaat zijn op dit punt alleen cijfers beschikbaar over 2012 en 2013. Ook hier zien we geen toename van het gebruik van het delict witwassen als één van de gronden voor afpakken. Het percentage van het incassoresultaat waarbij witwassen als enige grond wordt aangevoerd, stijgt wel.

9. Het meldsysteem van ongebruikelijke transacties, de WWFT

9.1 Inleiding

De verplichtingen inzake de WWFT en de activiteiten die daaruit voortvloeien raken 5 van de zeven hoofdprocessen zoals eerder weergegeven in figuur 5.2, zie hieronder.

Deel van figuur 5.2:



In het vorige hoofdstuk zijn de eerste twee hoofdprocessen uitvoerig aan de orde geweest en is er kort stilgestaan bij de rol die de FIU-Nederland daarin speelt. In dit hoofdstuk zullen vooral de activiteiten van de FIU-Nederland en de rol van de toezichthouders op de naleving van de WWFT nader worden beschouwd. In hoofdstuk 5 is reeds opgemerkt dat er geen directe data zijn verzameld over het vijfde proces: de naleving door de instellingen van hun verplichtingen inzake de WWFT. Dit had om een ander onderzoeksdesign gevraagd. Indirecte data over deze instellingen zijn verzameld bij de FIU-Nederland - de melding van OT's - en bij de toezichthouders: over de resultaten van controleonderzoeken en sancties. Niettemin moeten we voorzichtig zijn met het trekken van conclusies over het vijfde proces.

In 9.2 wordt de WWFT beknopt besproken. Daarna worden de activiteiten van de FIU-Nederland beschreven en geïllustreerd met cijfers (9.3). Tenslotte wordt in 9.4 inzicht gegeven in de activiteiten van de toezichthouders.

9.2 WWFT

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) is vastgesteld op 15 juli 2008 en vormde een samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties. In dit rapport is alleen de bestrijding van witwassen aan de orde. De wet is gericht op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

De WWFT regelt de plichten van een aantal instellingen: het identificeren van klanten en financiële relaties en het bij de FIU-Nederland melden van ongebruikelijke transacties (OT's). Het verplichte cliëntenonderzoek moet risicogebaseerd worden uitgevoerd: naarmate een cliënt of een vorm van dienstverlening meer risico behelst, moet de instelling meer maatregelen nemen.
De indicatorenlijst, behorende bij het uitvoeringsbesluit WWFT[116], in dit rapport opgenomen als bijlage XI, definieert wat onder een OT moet worden verstaan. Hiervoor zijn *objectieve* indicatoren en *subjectieve* indicatoren vastgesteld. De objectieve indicatoren verschillen voor verschillende groepen instellingen. De subjectieve indicator geldt voor elke sector: een transactie is ongebruikelijk als de meldingsplichtige aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kan houden met witwassen.

In de WWFT wordt ook het *toezicht* op de meldplichtige instellingen geregeld. In het Besluit aanwijzing toezichthouders WWFT wordt vastgesteld welke instanties verantwoordelijk zijn voor het handhaven van het toezicht op de verschillende categorieën meldplichtigen. Als toezichthouders zijn aangewezen: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT) en het Bureau Toezicht WWFT (BTW). Tabel 9.1 geeft een overzicht van de instellingen die onder het toezicht vallen van de vier toezichthouders.

Tabel 9.1: overzicht van meldplichtigen en bijbehorende toezichthouders. Bron: WWFT.

DNB	AFM	BFT	BTW
Bank	Assurantie tussenpersonen levensverzekeringen	Notarissen	Makelaar OG
Wisselinstellingen (incl. Holland Casino)	Beleggingsondernemingen	Accountants (RA +AA)	Taxateurs OR
Levensverzekeraars	Beheerders van beleggingsinstellingen	Advocaten	Domicilieverleners
Trustmaatschappij	Icbe's[117]	Bedrijfseconomisch adviseur	Edelmetalenhandel
Betaaldienstverleners		Belastingadviseurs	Antiekhandel
Elektronische geldinstellingen		Onafhankelijk juridisch adviseurs	Kunsthandel
		Administratiekantoren	Schepenhandel
			Voertuigenhandel

OT's dienen te worden gemeld aan de FIU-Nederland. Deze instantie onderzoekt in hoeverre OT's als verdacht moeten worden beschouwd. De zogenaamde VT's worden doorgegeven aan de opsporingsdiensten en politie.

In het navolgende wordt eerst ingaan op de rol van de FIU-Nederland als intermediair tussen de meldplichtige instellingen en de politie en opsporingsdiensten.
Daarna worden de activiteiten van de toezichthouders in kaart gebracht: welke inhoud geven zij aan hun toezichthoudende functie.

---

[116] Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, 15 juli 2008.
[117] Instelling voor collectieve belegging in effecten, als bedoeld in artikel 1.1 va de WFT

9.3 De Financial Intelligence Unit-Nederland

"De missie van de FIU-Nederland is om met haar financial intelligence bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van misdaad, vooral witwassen en het financieren van terrorisme, met het oog op het waarborgen van de integriteit van het (Nederlandse) financiële stelsel.
De FIU-Nederland is in Nederland de aangewezen organisatie die exclusief beschikt over gegevens van gemelde ongebruikelijke transacties, die ze na verder onderzoek verdacht kan verklaren. Ze vormt daarbij de unieke verbinding tussen de instellingen die ongebruikelijke transacties melden en overheidspartners[118] die een rol spelen in het voorkomen en bestrijden van (inter)nationale criminaliteit. Dit doet ze door tijdig financial intelligence en expertise te bieden binnen relevante netwerken."[119]
De FIU-Nederland draagt door haar rol bij aan de informatievoorziening van politie en opsporingsdiensten opdat deze beter in staat zijn verdachten strafrechtelijk te vervolgen; dit kan zijn op het terrein van witwassen maar kan ook andersoortige criminaliteit betreffen. In die zin is zij één van de informatiebronnen voor de opsporingsdiensten en politie zoals in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd. De FIU-Nederland doet dit door (een deel van de) OT's verdacht te verklaren en deze door te geven aan politie en opsporingsdiensten. Voor het vaststellen van een verdachte transactie (VT) kunnen verschillende aanleidingen zijn:

- Er kan een match zijn met subjecten in lopend en ouder onderzoek van politie en OM.
- Een verzoek via de Landelijk Officier van Justitie in Wwft-zaken aan de FIU-Nederland (hierna: LOvJ-verzoek) van politie of opsporingsdienst om meer informatie over een subject op basis van een verdenking; het betreft dan transacties van deze subjecten.
- Eigen onderzoek door de FIU-Nederland.
- Een match met de bestanden van CJIB en BOOM.[120]

De input van de FIU-Nederland in de vorm van VT's kan helpen bij (besluiten tot) opsporingsonderzoek en vervolging. In figuur 9.1 is schematisch het pad weergegeven van informatie over crimineel geld via OT en VT naar de instanties die beslissen over opsporing en vervolging. Dit betreft een deel van het crimineel geld. De informatiestroom richting opsporing en vervolging kent lekken, ruis en drempels:

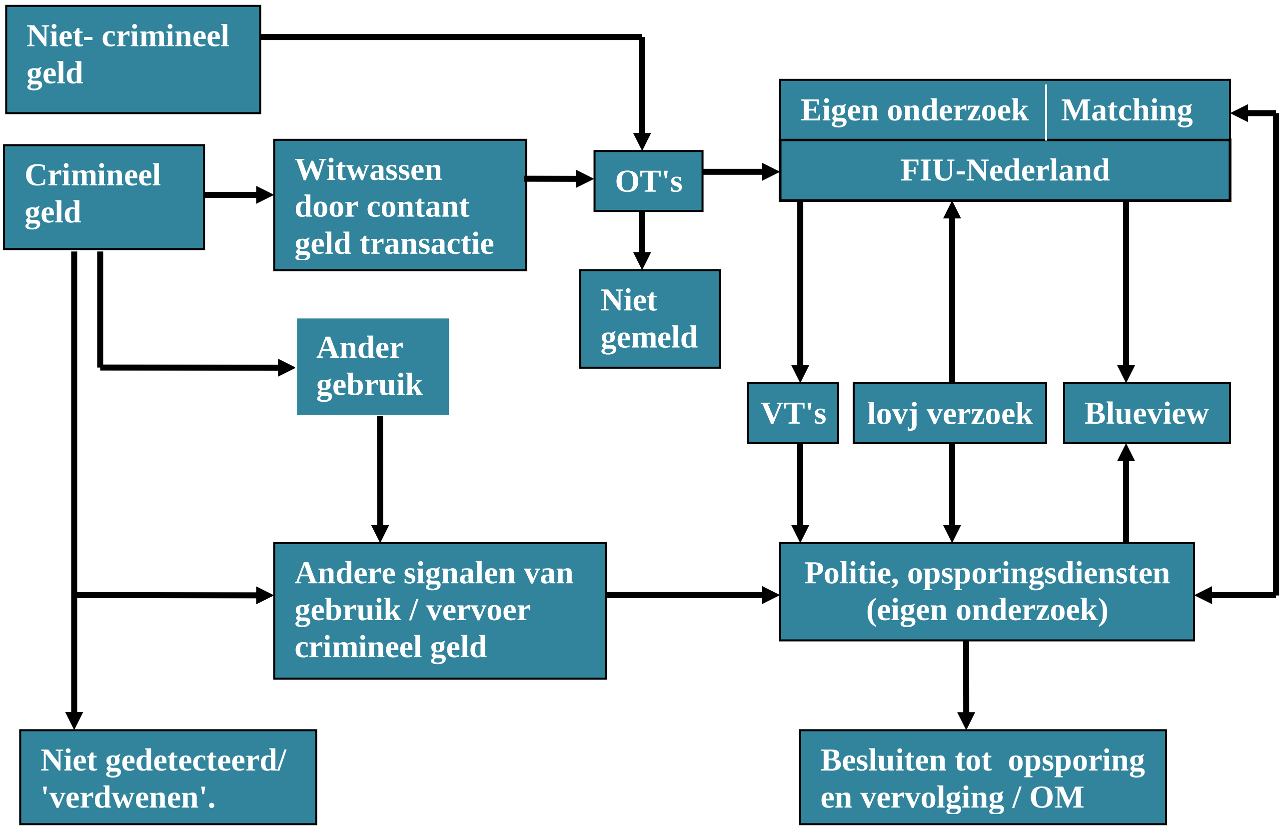
1. Lang niet alle gemelde OT's worden uitgevoerd met crimineel geld weer. Uiteraard de reden voor de FIU-Nederland om hieruit de VT's te selecteren. Dat betekent niet dat alle verdacht verklaarde transacties zijn uitgevoerd met crimineel geld of witwasacties zijn. Een OT kan ten onrechte verdacht worden verklaard.
2. Lang niet al het crimineel wordt middels (ongebruikelijke) transacties bij de instellingen die in de WWFT zijn aangewezen als 'poortwachter' in het legale circuit gebracht. Naar de mening van de respondenten bij de politie en DLR verdwijnt veel geld naar het buitenland middels koeriers of ondergronds bankieren. Een ander deel blijft in Nederland ondergronds om te voorkomen dat de opsporingsdiensten via VT's informatie krijgen.
3. Ongebruikelijke transacties waarbij WWFT-instellingen wel betrokken zijn, worden soms niet als zodanig herkend of gemeld door die instellingen. Een instelling kan onvoldoende bekend zijn met deze materie of onvoldoende maatregelen hebben genomen. In beide gevallen is sprake van overtreding van de WWFT. Dit kan leiden tot sancties van de toezichthouders. Zie de volgende paragraaf.

---

[118] In het kader van dit onderzoek is gefocust op de contacten met politie en opsporingsdiensten en buitenlandse FIU's. Daarnaast levert de FIU-Nederland ook informatie aan inlichtingendiensten en handhavingsinstanties (DWI/ CWI, screeningsverzoeken van BIBOB, AFM, DNB).
[119] Jaarverslag 2014, de FIU-Nederland
[120] Met ingang van 2013 zijn het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM), met zijn specialisten op het gebied van *afpakken*, en het Functioneel Parket in elkaar opgegaan.

4. Verder komt het voor dat een WWFT-instelling of professional moedwillig betrokken is bij witwassen en om die reden ongebruikelijke transacties niet meldt. Dan is niet alleen sprake van overtreding van de WWFT, maar ook van medeplichtigheid aan het delict witwassen.
5. Ten behoeve van de bepaling van VT's matcht de FIU-Nederland met de aanwezige informatie vanuit lopend en ouder onderzoek. Betreft het personen die nog niet bekend zijn bij de politie *of niet door de politie zijn ingevoerd in de datasystemen* dan zal er geen match zijn en kan een OT alleen een VT worden, indien de FIU-Nederland hiertoe een andere aanleiding heeft, zoals de constatering van ongebruikelijke patronen van transacties.
   Het gevolg is dat een deel van de gemelde OT's met crimineel geld niet als zodanig wordt herkend. Dat is ook het geval indien criminelen gebruik maken van tussenpersonen die niet in de onderzoeksdossiers voorkomen.

Figuur 9.1: het pad van informatie over crimineel geld naar de opsporingsdiensten via OT's en VT's.



6. Tenslotte: ook al is een VT zeer goed bruikbaar bij de opbouw van een dossier, dan zal dat niet altijd leiden tot de opsporing en vervolging van een witwasdelict. Of witwassen vervolgd zal worden is afhankelijk van de strategie die het OM kiest en dit wordt mede bepaald door eigen prioriteiten in het vervolgingsbeleid, capaciteit en wat het meest kansrijk is in de rechtszaal. Zie het vorige hoofdstuk.

De FIU-Nederland verstrekt langs vier sporen systematisch informatie aan politie en opsporingsdiensten:

1. De FIU-Nederland zoekt matches tussen de gemelde OT's en de persoonsgegevens uit lopend onderzoek van de opsporingsdiensten en de politie, geregistreerd in VROS[121]. Dit bepaalt (mede) of bepaalde OT's als verdacht moeten worden bestempeld.
2. De FIU-Nederland plaatst alle VT's in een databestand, dat politie en opsporingsdiensten kunnen raadplegen met de zoekapplicatie Blueview.
3. Bovendien worden de VT's naar de regionale politie-eenheden gestuurd, die in hun regio zijn geconstateerd. De FIOD heeft liaisons bij de FIU-Nederland gedetacheerd die de lijst van VT's screenen op voor hun interessante transacties.
4. Opsporingsdiensten kunnen door middel van een LOvJ verzoek aan de FIU-Nederland om meer informatie over subjecten vragen. Voorwaarde hiervoor is dat er een redelijk vermoeden dan wel verdenking van een misdrijf bestaat. Ook op basis van deze LOvJ verzoeken, zal de FIU-Nederland bepaalde transacties verdacht verklaren.

Daarnaast zijn er 5 accountmanagers bij de FIU-Nederland die de dossiers met verdachte transacties actief onder de aandacht brengen van haar partners.

Gezien de speerpunten van het LP/DLR, aandachtsgebied witwassen, en die van de politie Amsterdam: het aanpakken van financiële facilitators en de contante -ondergrondse- geldstromen, is het begrijpelijk dat VT's minder aan de opsporingsactiviteiten van deze instanties bijdragen. De kans is immers klein dat door de FIU-Nederland vastgestelde VT's voortvloeien uit activiteiten van financiële facilitators en underground banking. Met behulp van financiële facilitators worden OT's en dus VT's voorkomen en underground banking leidt evenmin tot OT's en VT's.
Op jaarbasis geeft FIET-FinEc (DLR) slechts "enkele tientallen" VT's een vervolg. In het vorige hoofdstuk zagen we dat in de periode 2010 - medio 2014 FIET-FinEc slechts 1 signaal van de FIU-Nederland in het S&S overleg heeft ingebracht. Het LP geeft te kennen voor de bestrijding van witwassen vrijwel niets te doen met de VT's van de FIU-Nederland. Veel VT's hebben overigens betrekking op andere aandachtsgebieden.[122]

Tenslotte is het van belang op te merken dat een VT melding op zichzelf nog niet voldoende is om een verdenking van witwassen te rechtvaardigen; het bevat alleen de gegevens van wie op welk moment een VT heeft uitgevoerd en waar. De opsporingsambtenaar kan daardoor alleen achterliggende informatie van de betreffende VT van de FIU-Nederland krijgen door middel van een LOvJ verzoek. Hij zal dan een redelijk vermoeden moeten kunnen beargumenteren met eigen aanvullende informatie dat de persoon in kwestie een misdrijf heeft begaan.[123] De achterliggende informatie van de FIU-Nederland zou daar evenwel bij kunnen helpen. Deze kip-ei situatie maakt het lastig om VT's, waarbij geen match is te vinden in politieonderzoek - en waar dus verder niets over de betrokken personen bekend is - als startpunt te nemen voor opsporing en vervolging.[124]

---

[121] Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten. FIU heeft hier direct toegang toe.
[122] De FIU-Nederland merkt op dat het LP voor andere aandachtsgebieden vaker gebruik maakt van VT's.
[123] Een zogenaamd LOvJ sub 2 verzoek; de FIU-Nederland bepaalt of aan deze voorwaarde is voldaan. Voor zwaardere verdenkingen is een verzoek van de zaaksofficier nodig. In die gevallen - zogenaamde LOvJ sub 3 verzoeken - bepaalt de LOvJ witwassen of aan het verzoek tegemoet kan worden gekomen. Zie de oude Aanwijzing witwassen.
[124] Vergelijk ook de cijfers van het S&S overleg in bijlage II.

Voorwaarden voor een goede dienstverlening van de FIU-Nederland

Gezien het bovenstaande is de informatiefunctie van de FIU-Nederland er bij gebaat:

A. Dat de WWFT instellingen goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen inzake de WWFT goed zijn toegerust om ongebruikelijke transacties te herkennen
B. Dat de WWFT instellingen ongebruikelijke transacties daadwerkelijk melden;
C. Dat de FIU-Nederland goed in staat is bepaalde ongebruikelijke transacties verdacht te verklaren;
D. Dat de opsporingsdiensten en de politie gebruik maken van de informatie van de FIU-Nederland.

Ad A
De FIU-Nederland levert een bijdrage aan de voorlichting van meldplichtige instellingen. Zo voert de FIU-Nederland regelmatig overleg met de verschillende toezichthouders. Samen met hen wordt voorlichting gegeven aan diverse groepen meldplichtige instellingen. Daarnaast voert de FIU-Nederland soms samen met de toezichthouder onderzoek uit naar de bekendheid van WWFT en het bewustzijn van de witwasrisico's in specifieke branches. Ook overlegt de FIU-Nederland met de toezichthouders over de informatie waar toezichthouders behoefte aan hebben.[125]
Ook de toezichthouders informeren de meldplichtige instellingen over hun verplichtingen inzake de WWFT. Zie hierover 9.4.

Ad B
In dit onderzoek is geen data verzameld over het meldgedrag van meldplichtige instellingen. Indirect, via de cijfers van de FIU-Nederland over OT's en informatie van de toezichthouders over controles en sancties is niettemin enig inzicht te krijgen in het meldgedrag. Deze aspecten komen in 9.4 uitgebreid aan de orde bij de rol van de toezichthouders.
De FIU-Nederland wisselt regelmatig informatie uit met de toezichthouders over bijvoorbeeld het meldgedrag van een specifieke instelling. De FIU-Nederland doet ook mee aan het Niet-Melders project, gericht op het verbeteren van het naleefgedrag van de regels van de WWFT.

Ad C
Het door de FIU-Nederland uitvoeren van gericht onderzoek naar OT's en de vaststelling van VT's geschiedt deels reactief en deels proactief. Bij matches en LOvJ-verzoeken acteert de FIU-Nederland voornamelijk *reactief* en matcht c.q. screent ze de onderzoekssubjecten die door haar partners zijn opgevoerd. Daarbij is de FIU-Nederland afhankelijk van de input van de politie en wel in twee opzichten:

1. De FIU-Nederland matcht met VROS, waarin alle data van lopende onderzoeken in staan. Naarmate VROS vollediger en beter is, zal de FIU-Nederland beter in staat zijn verbindingen te leggen. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de registratie van onderzoeksgegevens door de politie te wensen overlaat.
2. Een deel van de VT's wordt geïdentificeerd op basis van de LOvJ verzoeken van opsporingsdiensten. Naarmate dit vaker gebeurt, zal de FIU-Nederland beter in staat zijn VT's vast te stellen. Verderop in dit hoofdstuk worden cijfers gepresenteerd over de ontwikkeling van het aantal LOvJ verzoeken.

Daarnaast voert de FIU-Nederland *proactief* eigen onderzoek uit, begrensd door de (overgebleven) beschikbare expertise en capaciteit. Daarbij houdt ze ook rekening met de behoeften/wensen van opsporingspartners. Aanleiding voor het starten van een eigen

[125] Naar het jaaroverzicht 2013 van FIU.

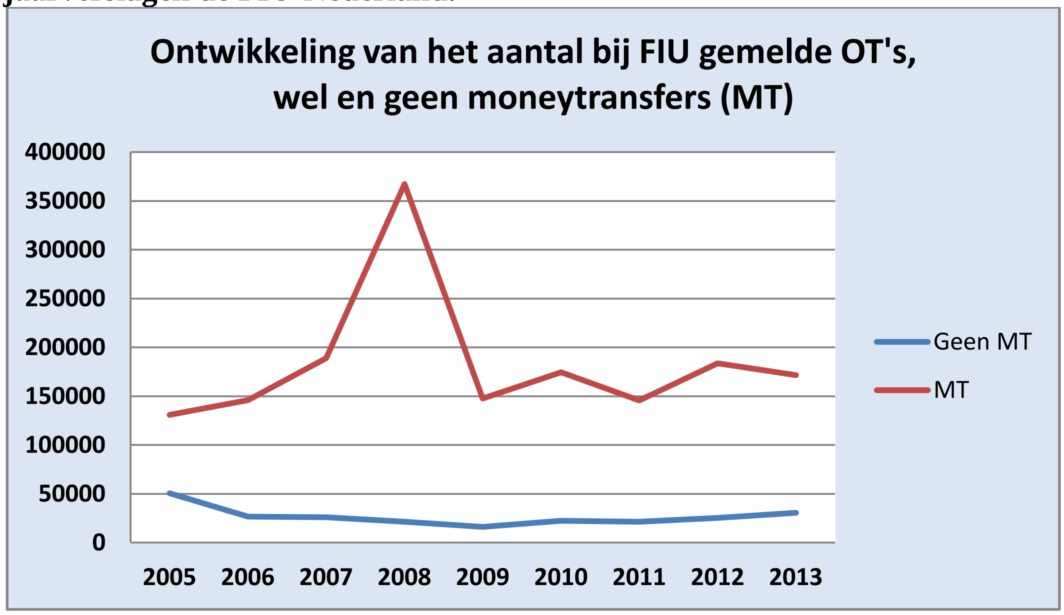
onderzoek kan zijn: monitoren van actuele risico's en dreigingen, sectoren die diensten verlenen met een verhoogd witwasrisico of diensten aangeboden door nieuwe meldplichtige instellingen. Ook verzoeken van buitenlandse FIU's en signalen van partners vormen aanleiding vormen voor het starten van een eigen onderzoek.

Ad D
Politie en opsporingsdiensten kunnen op 2 manieren gebruik maken van de informatie van de FIU-Nederland: middels LOvJ verzoeken informatie opvragen bij de FIU-Nederland en de door FIU-Nederland aangeleverde VT's natrekken. Over het eerste worden verderop cijfers gepresenteerd. Over het tweede aspect is in de interviews met politie, opsporingsdiensten en ovj's duidelijk geworden dat het in de praktijk lastig is, alle doorgegeven VT's een vervolg te geven. Zie het voorgaande in deze paragraaf en de paragrafen 8.2.3 en 8.3.2.3.

9.3.1 Cijfermatige ontwikkelingen

Grafiek 9.1 toont de ontwikkeling van het aantal gemelde OT's in de periode 2005-2013.[126] We benadrukken dat de omvang van het aantal OT's wordt bepaald door de meldingen van de instellingen die hiertoe zijn verplicht door de WWFT. Deze zijn verantwoordelijk voor het monitoren en het melden van ongebruikelijke transacties. De FIU-Nederland kan slechts beperkt invloed uitoefenen op het meldgedrag van de instellingen.[127] Zij informeert de WWFT instellingen met voorlichting over witwasrisico's en door een algemene terugkoppeling in de vorm van trends en fenomenen. Hiertoe zijn bij de FIU-Nederland relatiebeheerders in dienst.[128]

Grafiek 9.1: ontwikkeling van het aantal gemelde ongebruikelijke transacties. Bron: jaarverslagen de FIU-Nederland.



[126] De cijfers tot en met 2009 zijn niet helemaal vergelijkbaar met die van de jaren daarna. In 2011 is een nieuw bedrijfsprocessysteem in gebruik genomen dat een iets andere telwijze van de OT's hanteert dan het oude systeem. We verwijzen naar het jaarverslag van 2011, pp. 42. Zo is het aantal geregistreerde OT's in 2010 volgens de nieuwe telling ca. 7,5% hoger dan volgens het oude telsysteem.
[127] Daarnaast kunnen de toezichtouders invloed uitoefenen op het meldgedrag. Zie 9.4.
[128] Zie ook het jaaroverzicht van de FIU-Nederland van 2013.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen moneytransfers (MT's) en andere transacties omdat de eerste soort transacties de bulk vormen van de OT's en deze de eventuele trendmatige ontwikkelingen in de niet-moneytransfers kunnen verhullen. Het jaar 2008 is voor de MT's a-typisch doordat er in dat jaar veel achterstallige OT's zijn verwerkt.
Het aantal OT's is in orde van grootte door de jaren heen redelijk constant, met uitzondering dan van het jaar 2008. De door de Douane doorgegeven aangiftes liquide middelen (€10.000 of meer) bij binnenkomst of verlaten van de EU, maken een aanzienlijk deel uit van de OT's - niet-moneytransfers. In 2012 en 2013 is dit ca 24%. Zie bijlage VIII.

In tabel 9.2 is over de jaren 2010 - 2013 het aantal instellingen vermeld waarvan meldingen zijn ontvangen. In totaal zijn er ca. 81.500 meldplichtige instellingen/kantoren (zie paragraaf 9.4).

Tabel 9.2: aantal instellingen dat OT's meldt bij de FIU-Nederland in de periode 2010-2013. Bron: jaarverslagen FIU-Nederland 2012, 2013. Totaal aantal instellingen is ca. 81.500, bron: toezichthouders en CBS.

	2010	2011	2012	2013
Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen	1043	875	910	1094

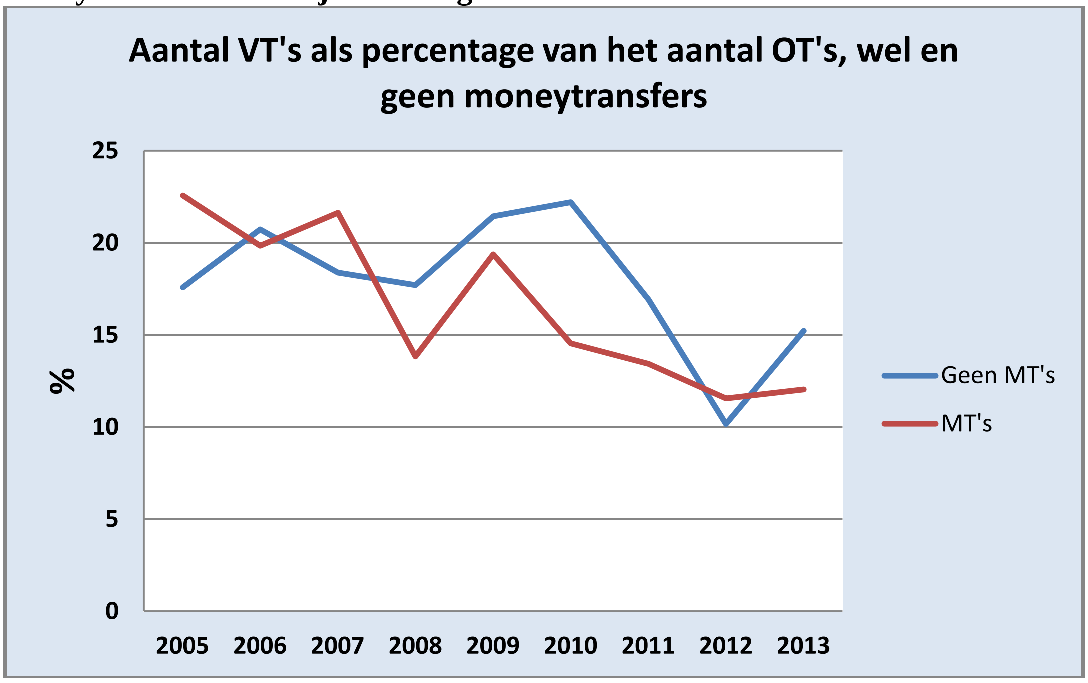
We constateren dat slechts een relatief klein deel van alle meldplichtige WWFT instellingen/kantoren daadwerkelijk OT's meldt: ruim 1%.[129] Er bestaat geen inzicht in de oorzaak hiervan. Of - en zo ja, hoeveel - ongebruikelijke transancties te verwachten zijn bij een individuele WWFT-instelling, hangt mede af van de risico's die inherent zijn aan het bedrijf van die instelling: een typisch trustkantoor wordt geconfronteerd met meer risico's dan een gemiddelde verzekeringstussenpersoon. De mogelijkheid bestaat dus dat een deel van de WWFT-instellingen in de praktijk nauwelijks wordt geconfronteerd met ongebruikelijke transacties. Andere mogelijke factoren zijn dat instellingen OT's niet herkennen (noch op basis van de objectieve indicator, noch op basis van het subjectieve vermoeden) of OT's gewoonweg niet melden.
Let wel het percentage van 1% zegt niets over het percentage van de geconstateerde OT's dat wordt gemeld. De 1% zegt iets over het meldgedrag op kantoor of instellingsniveau.

We herhalen dat de FIU-Nederland geen verantwoordelijkheid draagt voor het meldgedrag. Het toezicht op de naleving van de meldplicht is opgedragen aan de toezichthouders.

Het aantal OT's dat jaarlijks verdacht wordt verklaard, is na de jaren 2005-2007 fors gedaald en schommelt vanaf 2011 rond de 23.000. Daar het aantal OT's in deze periode in orde van grootte gelijk bleef, tekent zich de laatste 8 jaar een daling af van het *percentage* van de OT's dat verdacht wordt verklaard. Zie grafiek 9.2.
Met de interpretatie van dit percentage is voorzichtigheid geboden. Zo kan een aanscherping van meldcriteria of verbetering van meldgedrag leiden tot meer OT's die wellicht in verhouding minder verdachte transacties bevatten. De geleidelijke daling zou ook een verandering in de afwegingscriteria van de FIU-Nederland bij de vaststelling van VT's kunnen weerspiegelen.

[129] Bij een aantal groepen instellingen ligt dit percentage hoger: juweliers (2,5%), voertuigenhandel (2,7%), notarissen (9,7%), accountants (2,2%), banken (39%), levensverzekeraars (8%), trustkantoren (7,6%), betaaldienstverleners (15%). Zie paragraaf 9.4.

Grafiek 9.2: het aantal VT's als percentage van het aantal OT's; moneytransfers en niet-moneytransfers. Bron: jaarverslagen FIU-Nederland.



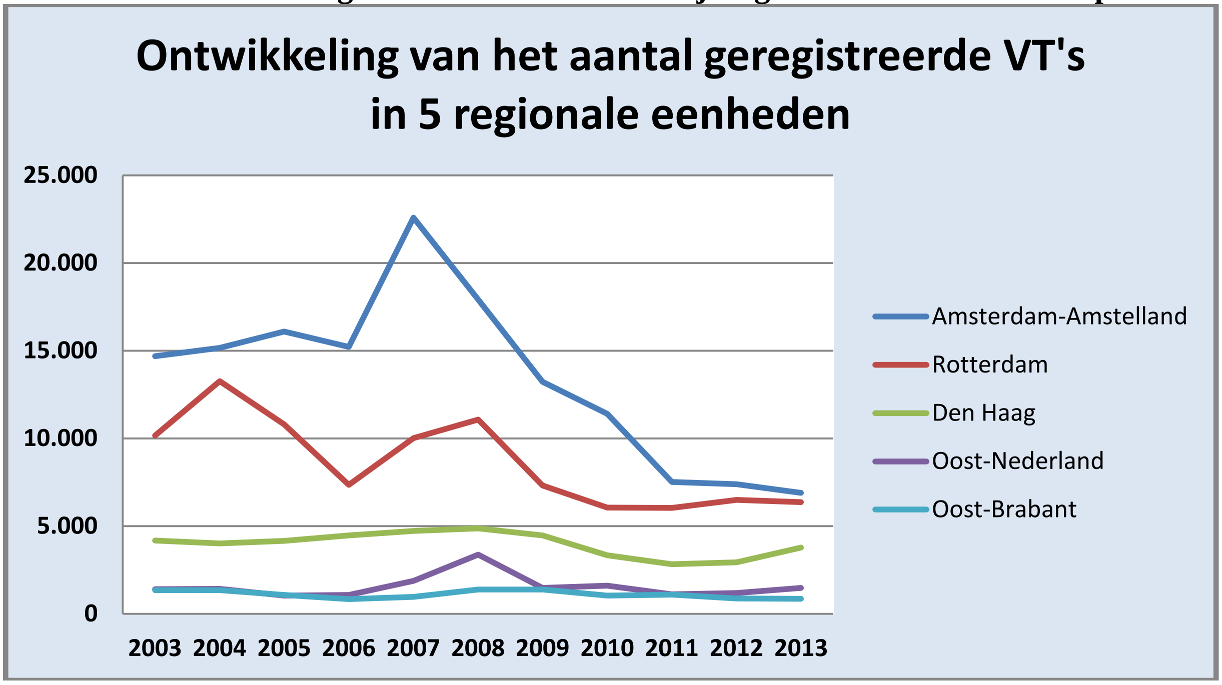
De primaire output van de FIU-Nederland zijn de VT's. Deze maken echter onderdeel uit van dossiers, waarbij een dossier meerdere met elkaar samenhangende VT's kan bevatten (behorend bij hetzelfde subject of bij eenzelfde crimineel netwerk). Kijken we naar het aantal opgeleverde *dossiers* met VT's, dan zie we een daling vanaf 2010. Dit aantal was toen ca. 13.000. In respectievelijk 2011, 2012 en 2013 bedraagt dit aantal 6.462, 4.356 en 4.260.[130]

VT's per regionale eenheid politie
Grafiek 9.3 toont de ontwikkeling van het aantal doorgemelde VT's voor de vijf beschouwde regionale eenheden. In bijlage V, tabel 1 staan de cijfers voor alle regionale eenheden. Voor de jaren vóór 2013 zijn de cijfers van de voormalige politieregio's geaggregeerd voor de nieuwe regionale eenheden. We zien in de periode 2008-2013 een geleidelijke daling van het aantal VT's over alle regionale politie-eenheden tezamen.
De VT's voor Amsterdam en Rotterdam sommeren gedurende de hele periode tot ruwweg de helft van het totaal aantal VT's voor *alle* regionale eenheden.[131]

OT's en VT's per doelgroep van meldplichtige instellingen
Deze cijfers zullen worden besproken in de volgende paragraaf waar ze aan het toezicht worden gerelateerd.

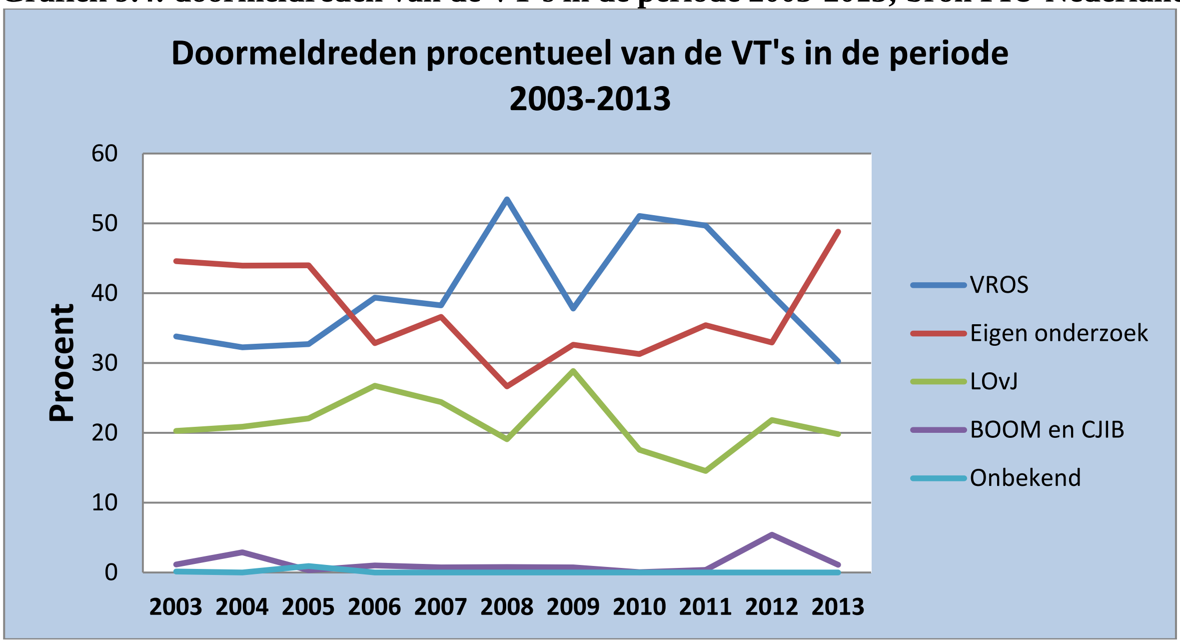
[130] Data afkomstig uit de FIU jaaroverzichten 2012 en 2013.
[131] Het onderzoek ten behoeve van de monitor witwassen strekte zich niet uit tot de vraag naar de verklaring van de in dit hoofdstuk genoemde cijfermatige ontwikkelingen. Hiervoor is afzonderlijk onderzoek noodzakelijk.

Grafiek 9.3: ontwikkeling van het aantal VT's in vijf regionale eenheden van de politie



Grondslag VT's
Grafiek 9.4 geeft inzicht in de grondslag of aanleiding voor de FIU-Nederland om bepaalde transacties verdacht te verklaren.[132]

Grafiek 9.4: doormeldreden van de VT's in de periode 2003-2013; bron FIU-Nederland



[132] Zie voor de achterliggende cijfers, bijlage V, tabel 2.

Het verdacht verklaren van een transactie gebeurt op basis van:

- een match tussen OT's en VROS, de politie database van lopend onderzoek,
- of een LOvJ verzoek van politie, opsporingsdiensten of andere instanties,
- of de matching met bestanden van CJIB en ontneminggegevens,
- of op basis van eigen onderzoek van de FIU-Nederland waarbij verschillende databases worden gekoppeld en naar bepaalde patronen wordt gezocht.

Om eerder genoemde reden zijn de cijfers voor het jaar 2008 vertekend.
Opvallend is het naar verhouding dalend aantal VT's op basis van matches met politiebestanden vanaf 2011 en de procentuele stijging van het aantal VT's in 2013 op basis van eigen onderzoek van de FIU-Nederland.

Gebruik van informatie van de FIU-Nederland

Voor de mate waarin de politie en opsporingsdiensten gebruik maken van de gegevens van de FIU-Nederland kunnen vier indicatoren worden gebruikt:

1. het aantal raadplegingen van de lijst van VT's die door de FIU-Nederland worden doorgegeven;
2. het aantal LOvJ verzoeken aan de FIU-Nederland met het verzoek om nadere gegevens over subjecten of transacties;
3. het aantal onderzoeken dat is *opgestart* op basis van de VT's van de FIU-Nederland;
4. het aantal opsporingsonderzoeken waarbij de informatie van de FIU-Nederland een rol heeft gespeeld.

Ad 1

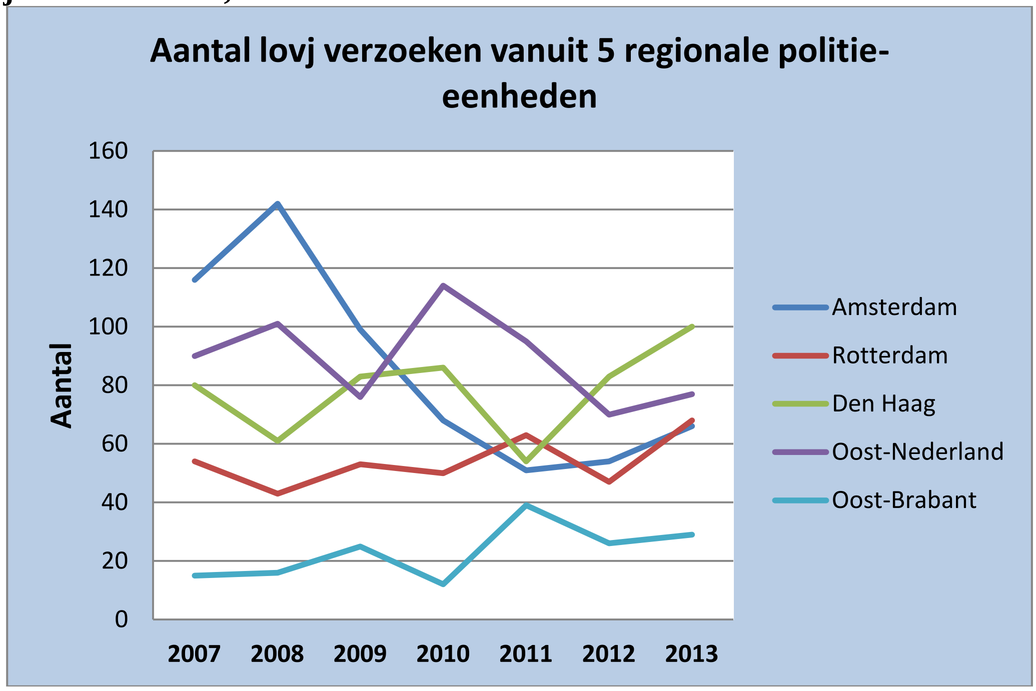
Na 2011 is er geen goede indicator meer van het aantal raadplegingen van de lijst van VT's. Na de introductie van een nieuwe ICT omgeving, GoAML[133], worden de VT's direct beschikbaar gesteld aan de opsporingsdiensten via de applicatie Blueview. Voor die tijd werden de VT's geraadpleegd in het Intranet Verdachte transacties (IVT). Deze applicatie was in eigen beheer bij de FIU-Nederland.
De raadplegingen van verdachte transacties in IVT en in Blueview kunnen niet één-op-één met elkaar worden vergeleken. Zo kon via IVT worden bijgehouden hoe vaak een VT was bekeken en of op basis van de VT-informatie een rapport was gemaakt of een proces-verbaal was opgemaakt. Het gebruik van Blueview geeft alleen inzicht in het aantal bekeken transacties (views), niet het aantal keer dat een PV is opgemaakt. Het gaat daarbij om het aantal muisklikken op de transacties, waarbij meerdere views van dezelfde persoon ook worden meegerekend, evenals de views van eigen FIU-medewerkers.[134]
Na invoering van het nieuwe systeem stijgt het aantal raadplegingen door de politie met een factor 5 (vergeleken met de raadplegingen van IVT). Het is onduidelijk welk deel hiervan betrekking heeft op unieke VT raadplegingen.

Ad 2

Grafiek 9.5 toont het aantal LOvJ verzoeken vanuit de vijf beschouwde regio's gedurende de periode 2007 - 2013. Opvallend in grafiek 9.5 is de forse daling van het aantal verzoeken vanuit Amsterdam, een halvering vergeleken met 2007. Voor de cijfermatige weergave, verwijzen we naar bijlage V, tabel 3.

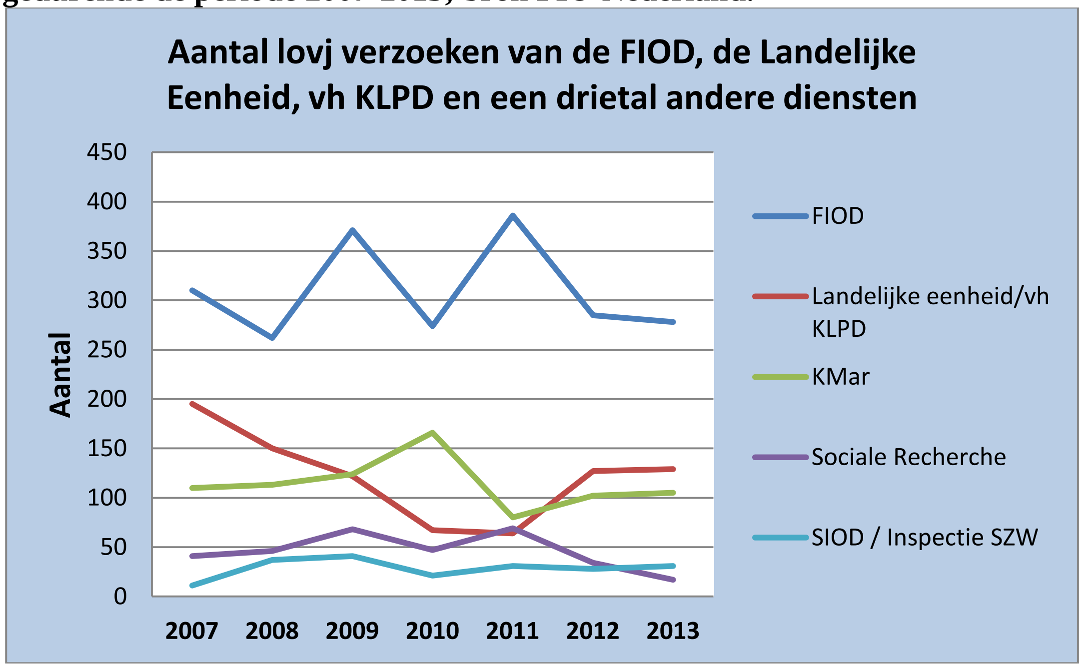
[133] FIU Jaaroverzicht 2011, pp. 19.
[134] Bron: FIU in de toelichting op verstrekte data aan de Algemene Rekenkamer.

Grafiek 9.5: aantal LOvJ verzoeken vanuit vijf regionale politie-eenheden gedurende de jaren 2007-2013; bron: FIU-Nederland.



In grafiek 9.6 wordt de ontwikkeling van het aantal LOvJ verzoeken weergegeven van respectievelijk de FIOD, de DLR (voorheen KLPD) en een drietal andere diensten. Voor de cijfermatige weergave, zie bijlage V, tabel 3.
Het is niet mogelijk te beoordelen of het aantal LOvJ verzoeken aan de hoge of lage kant is.

Grafiek 9.6: ontwikkeling van het aantal LOvJ verzoeken van een vijftal diensten gedurende de periode 2007-2013; bron FIU-Nederland.



Decide

Het totaal aantal LOvJ verzoeken blijft over de jaren heen redelijk constant, zie tabel 3, bijlage V.[135] Op basis van de toename van de capaciteit voor het rechercheren naar financieel-economische criminaliteit zou er vanaf 2011 wellicht een toename mogen worden verwacht. Politie en opsporingsdiensten kunnen ook van de FIU-Nederland gebruik maken door via haar verzoeken aan *buitenlandse* FIU's te richten. Op basis van de jaarverslagen kunnen we alleen totalen van het aantal verzoeken afleiden voor de jaren 2012 en 2013: 270 respectievelijk 495. Uit de cijfers is niet af te leiden wie deze verzoeken heeft gedaan. Zie ook bijlage VII voor gegevens over het gebruik van FIU.NET.

Ad 3
Uit de gegevens van het S&S overleg en de interviews met respondenten bij politie, LP/DLR en de arrondissementsparketten blijkt dat VT's weinig worden gebruikt voor het *opstarten* van onderzoek naar witwassen. Voor een toelichting hierop, zie paragraaf 9.3 en de paragrafen 8.2.3 en 8.3.2.3.

Ad 4
FIU-informatie kan ook ten behoeve van lopend onderzoek worden opgevraagd bijvoorbeeld door middel van een LOvJ verzoek. Uit de jaarverslagen van de FIU-Nederland blijkt dat er frequent informatie met de opsporingsdiensten FIOD en FIET-FinEc wordt gedeeld.[136] Er zijn echter geen nadere cijfers beschikbaar over de betekenis van FIU data voor de zaakopbouw.

9.3.2 Samenvattende conclusies

In het kader van de WWFT heeft de FIU-Nederland tot taak OT's te analyseren en daaruit VT's te selecteren. Deze informatie geeft zij door aan politie en opsporingsdiensten. Ook levert de FIU-Nederland informatie op basis van specifieke verzoeken van politie en opsporingsdiensten. Daarnaast oefent de FIU-Nederland nog andere taken uit, zoals het geven van voorlichting aan meldplichtige instellingen en het uitvoeren van eigen onderzoek naar transactiepatronen.
De laatste jaren ontvangt de FIU-Nederland per jaar zo'n 200.000 meldingen van OT's. Vanaf 2011 worden per jaar zo'n 23.000 OT's verdacht verklaard. De FIU-Nederland is afhankelijk van het meldgedrag van de instellingen die verplicht zijn OT's te melden. Van alle meldplichtige instellingen meldt ruim 1% één of meer OT's per jaar. Bij de financiële instellingen onder toezicht van DNB en notarissen ligt dit percentage aanzienlijk hoger. Het is niet bekend of het percentage van 1% het gevolg is van 'niet-melden' of doordat veel instellingen weinig OT's constateren.
De informatie over crimineel geld dat uiteindelijk via de OT's en VT's bij politie en opsporingsdiensten terecht komt, bevat ruis, lekken en drempels. Niet alle crimineel geld komt via geldtransacties terug in het legale geldcircuit. Niet alle OT's worden gemeld bij de FIU-Nederland door de meldplichtige instellingen. Een deel van de wel gemelde OT's wordt ten onrechte niet als verdacht bestempeld. Oorzaak is dat het matchen van OT's aan de politiebestanden beperkingen bevat door onvolledigheid van deze bestanden en het gebruik van tussenpersonen door criminelen die niet in de onderzoeksdossiers voorkomen.
Veel VT's zonder match (in VROS dan wel met subjecten in LOvJ verzoeken) worden niet door politie en opsporingsdiensten doorgerechercheerd. Dit is grotendeels te verklaren

[135] De FIU-Nederland merkt daarbij op dat de omvang van de LOvJ verzoeken sterk uiteen kan lopen. Dit hangt onder andere af van het aantal subjecten en de specifieke informatie die wordt bevraagd.
[136] De FIU-Nederland merkt op dat FIU-informatie ook tactisch en operationeel wordt gebruikt in witwasonderzoeken en in andere onderzoeken.

doordat er dan nog geen sprake is van een verdenking en het veel onderzoekscapaciteit kost om een verdenking op te bouwen met aanvullende informatie.
Het is moeilijk om de feitelijke betekenis van de informatie die de FIU-Nederland aanlevert voor het opsporen van witwassen vast te stellen. Er zijn geen goede data over het gebruik door politie en opsporingsdiensten van de databestanden van de FIU-Nederland en er zijn geen cijfers over het gebruik in opsporingsonderzoeken van FIU informatie. Het zou een goede zaak zijn als politie en opsporingsdiensten de herkomst van signalen in de dossiers bijhouden en daarvan overzichten zouden maken.
Andere goede indicatoren voor de betekenis van de FIU-Nederland voor de financieel-economische recherche zijn het aantal LOvJ verzoeken en het aantal verzoeken om informatie aan de FIU-Nederland over gegevens van buitenlandse FIU's. Het eerste bleef in de periode 2010-2013 redelijk constant; het laatste is fors gestegen in 2013 ten opzichte van 2012.

9.4 Toezichthouders WWFT

9.4.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt de rol van de vier toezichthouders beschreven. Achtereenvolgens worden behandeld:

- Het domein van hun toezicht
- Hun activiteiten in het kader van hun toezicht zoals onderzoeken onder instellingen
- De sancties opgelegd aan instellingen die hun verplichtingen niet nakomen
- Cijfers over het meldgedrag van de instellingen, afkomstig van de FIU-Nederland.

De inhoud die toezichthouders aan hun rol geven zal worden getoetst aan een viertal eisen die aan een adequaat toezicht gesteld mogen worden:
1. De kennis bij de betreffende instellingen over hun verplichtingen vergroten;
2. Zelf kennis verzamelen over de sector: wat zijn de witwasrisico's en hoe vaak zijn OT's normaliter te verwachten (orde van grootte);
3. Controleren in hoeverre instellingen hun verplichtingen nakomen - daadwerkelijk OT's herkennen en melden en cliënten identificeren - en hiertoe strekkende procedures geïmplementeerd hebben in hun bedrijfsorganisatie;
4. Sancties opleggen aan instellingen die kennelijk niet aan hun meldverplichtingen voldoen.

Zoals eerder opgemerkt, zijn er geen directe data verzameld over de mate waarin instellingen hun verplichtingen inzake de WWFT naleven. In de volgende paragrafen is getracht hier op indirecte wijze een beeld van te krijgen aan de hand van de resultaten van de activiteiten van de toezichthouders en het meldgedrag dat bekend is bij de FIU-Nederland.
Voorzichtigheid is hierbij geboden. Om harde conclusies over de naleving van de verplichtingen te kunnen trekken is een onderzoek onder de instellingen zelf noodzakelijk. Uit een dergelijk onderzoek (per sector) zou moeten blijken of instellingen voldoende op de hoogte zijn van hun verplichtingen. Verder, of zij in de praktijk daadwerkelijk OT's constateren, hetzij op basis van objectieve, hetzij op basis van het subjectieve vermoeden dat er sprake is van witwassen.
En ten slotte of zij bereid zijn tot het melden hiervan en het realiseren van hun verplichtingen inbouwen in hun bedrijfsvoering door middel van training en procedures.

9.4.2 Het Bureau Toezicht WWFT[137]

Het Bureau Toezicht WWFT (BTW), voormalig 'Unit MOT' is ondergebracht bij de Belastingdienst/Grote ondernemingen en valt onder het Ministerie van Financiën. Er is vrij regelmatig contact met de Directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën. Er wordt overleg gevoerd over het jaarplan dat BTW opstelt en het jaarverslag. Daarnaast wordt overlegd over aanpassingen van de wetgeving.
BTW houdt toezicht op de naleving van de WWFT bij de volgende ondernemersgroepen:[138]

- Tussenpersonen onroerende zaken: makelaars en bemiddelaars
- Natuurlijke personen/ rechtspersonen die beroeps- of bedrijfsmatig een adres of postadres ter beschikking stellen (domicilieverleners) (sinds 1 juli 2011). Dit aantal is relatief klein.
- Taxateurs onroerend goed (sinds 1-1-2013). Deze groep heeft een grote overlap met de makelaars onroerende goederen.
- Een aantal groepen verkopers van goederen met grote waarde (€15.000 of meer). Onder de beroeps- of bedrijfsmatig handelende verkopers van goederen vallen verkopers van o.a.: voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden, juwelen.

Het bureau schat de groep verkopers op zo'n 40.000 in totaal. Het aantal makelaars en bemiddelaars wordt geschat op zo'n 8.000. Van het aantal makelaars die goed georganiseerd zijn (makelaars) is een betere schatting te maken dan van het aantal handelaren in kostbare goederen. In tabel 9.3 wordt een overzicht gegeven van de omvang van het grootste deel van de doelgroepen, op basis van cijfers van het CBS. Alleen ondernemersgroepen waarvan een goede schatting is te maken van het aantal ondernemers zijn in de tabel opgenomen.

Tabel 9.3: overzicht van de omvang van een deel van de doelgroep op bedrijfsniveau op 1 januari 2014; bron: CBS, voorlopige cijfers.

Branchecode SBI 2008, CBS	Branche	Aantal instellingen/ondernemers[139]
6831	Makelaars	8.440
4777	Juweliers	1.660
47783 +4791	Kunst en antiekhandelaren	2.105
451	Voertuigenhandel	19.735
	Totaal	**31.940**

BTW ziet er op toe dat de betreffende ondernemersgroepen de twee belangrijke verplichtingen in het kader van de WWFT nakomen. Dit zijn:

A. Het melden van OT’s. Zie voor de specificatie hiervan voor wat betreft de ondernemers waar BTW toezicht op uitoefent, de Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit WWFT, opgenomen in Bijlage XI van dit rapport.

[137] De activiteiten van BTW zijn in een interview toegelicht door de manager BTW.
[138] Sinds 1 januari 2015 zijn ook pandhuizen en bemiddelaars bij de aan- en verkoop van zaken van grote waarde onder de werking van de WWFT gebracht, en wel onder toezicht van BTW. Deze zijn niet in het onderzoek meegenomen daar dit na de onderzoeksperiode plaatsvond.
[139] CBS voorlopige cijfers 2014

B. Het cliëntenonderzoek. In de leidraden die het Bureau Toezicht WWFT heeft opgesteld ten behoeve van de verschillende groepen ondernemers worden aandachtspunten genoemd waar de professional op kan letten om alert te zijn op verhoogde risico's.[140]

Sanctiemogelijkheden BTW

De Minister van Financiën heeft in het kader van de WWFT de volgende sanctiemogelijkheden binnen het bestuursrecht jegens die ondernemers die hun verplichtingen niet nakomen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom (art. 26, lid 1);
- Het geven van een bestuurlijke boete (art. 27, lid 1);
- Het geven van een aanwijzing teneinde de ondernemer te verplichten hun gedrag te veranderen (art. 32).

In het uitvoeringsbesluit WWFT heeft de Minister deze bevoegdheden overgedragen aan de toezichthouders, in dit geval dus het Bureau Toezicht WWFT.

Daarnaast heeft BTW nog de mogelijkheid zaken aan te melden voor het strafrecht, bijvoorbeeld als de meldplichtige instelling actief betrokken is bij witwassen. Dit loopt vooral via het Niet-Melders project, zie verderop.

Capaciteit

BTW had einde 2010 rond de 22 toezichtmedewerkers. Eind 2011 steeg dit naar 31 en einde 2012 was dit 39. Dit bleef daarna stabiel op 39.[141] De medewerkers zijn het grootste deel van hun werktijd bezig met het uitvoeren van onderzoeken bij ondernemers.

Onderzoeken bij ondernemers

Elk jaar wordt een aantal ondernemers bezocht en gecontroleerd door de medewerkers van BTW. Deze worden geselecteerd middels een getrapte steekproef uit de totale populatie. Eerst worden groepen ondernemers geselecteerd (makelaars, verkopers van edelmetaal, verkopers van voertuigen, verkopers van vaartuigen, etc.). Vervolgens wordt uit de verschillende groepen een aselecte steekproef getrokken. De keuze van de groepen is niet elk jaar dezelfde en is deels thematisch bepaald, c.q. risicogestuurd.
Daarnaast worden hercontroles uitgevoerd en worden onderzoeken verricht naar aanleiding van gerichte risicosignalen.
Wordt een ondernemer bezocht dan wordt een steekproef getrokken uit de dossiers, deze steekproef kan risico gestuurd zijn, met dien verstande dat specifiek naar bepaalde soorten transacties wordt gezocht. Er worden vooraf indicatoren vastgesteld. Zo kan wat betreft de transacties van makelaars uit het datasysteem van de Belastingdienst worden afgelezen waar een ABC transactie voorkwam met grote waardesprongen. Of dat er transacties plaatsvonden tussen gelieerde partijen, zoals een vennootschap en de directeur grootaandeelhouder. Of dat er een transactie plaatsvindt die erg afwijkt van de WOZ waarde.

Tabel 9.4 bevat een overzicht van het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken met daarbij het aantal ondernemers waarbij een omissie of een overtreding is geconstateerd en het aantal daarvan dat een bestuurlijke sanctie kreeg. Bij een overtreding gaat het om één of meer omissies wat betreft de meldingsplicht dan wel de cliëntidentificatie. De cijfers zijn gebaseerd op de interne jaarverslagen van BTW binnen Financiën.

[140] Zie www.belastingdienst.nl
[141] Bron: interne jaarverslagen BTW 2010-2013

Tabel 9.4: overzicht van uitgevoerde onderzoeken door BTW in de periode 2010-2013 met het aantal omissies/overtredingen en bestuurlijke sancties. Bron: interne jaarverslagen BTW.

	2010	2011	2012	2013
Aantal onderzoeken	714	928	1036	1113
Aantal omissies/ overtredingen	216	411	513	653
Waarvan met bestuurlijke maatregel	20	12	31	12
Aantal bestuurlijke sancties als % van het aantal onderzoeken	3%	1%	3%	1%

We zien dat het aantal onderzoeken bij cliënten behoorlijk is toegenomen in periode 2010-2013. Dit hangt samen met de uitbreiding van het aantal medewerkers. Niet alle beroepsgroepen worden evenveel gecontroleerd. Bij beroepsgroepen die niet goed zijn geregistreerd is dit lastiger.
De interpretatie van het (relatieve) aantal omissies/overtredingen is lastig. Zo lijkt het er op dat het aantal ondernemers waarbij een overtreding wordt geconstateerd in de laatste vier jaar relatief sterk toeneemt. We wijzen er echter op dat de bepaling van de getrapte steekproef veel invloed kan hebben op het aantal ondernemers bij wie omissies worden vastgesteld. Zou BTW steeds beter in staat zijn de risicogroepen te identificeren, dan zou dat naar verwachting met een stijging van het aantal geconstateerde overtredingen gepaard gaan. Ook de grondigheid waarmee BTW ondernemers onderzoekt, is medebepalend: zorgvuldiger en deskundiger onderzoek zal leiden tot het constateren van meer omissies/overtredingen.
Wel kunnen we constateren dat:
- Er relatief veel overtredingen worden gemaakt, in ieder geval in de risicogroepen.
- Het aantal overtredingen slechts in een beperkt aantal gevallen leidt tot een bestuurlijke sanctie.

Met betrekking tot de bestuurlijke sancties het volgende:
- Hoewel BTW zelfstandig haar sanctiebeleid vorm kan geven, gebeurt dit in de praktijk in overleg met het Ministerie van Financiën.
- BTW pleegt in de meeste gevallen 'normoverdragende' gesprekken te voeren met ondernemers die omissies vertonen.[142] Deze worden door haar als effectief ervaren en zouden sancties grotendeels onnodig maken.
- Tot slot de constatering dat het aantal bestuurlijke sancties bijzonder laag is, gegeven het aantal aangetroffen omissies tijdens de onderzoeken.

Meldingen bij de FIU-Nederland
In tabel 9.5 wordt een overzicht gegeven van het aantal meldingen van de ondernemers in 2013. De meeste meldingen vinden plaats op basis van de *objectieve* meldindicator: contante

[142] De normoverdragende gesprekken worden in toenemende mate ondergebracht bij de boetedwangsomfunctionaris in plaats van bij de toezichtmedewerker. Hiervan wordt een grotere impact verwacht.

betalingen van €25.000 of meer. Dit hoeven niet per se betalingen aan de ondernemer te zijn; het kunnen ook transacties zijn waarvan de ondernemer kennis heeft genomen.[143]
Alleen ondernemersgroepen waar een goede schatting is te maken van het aantal ondernemers en waarover de FIU-Nederland data geeft over meldgedrag, zijn in de tabel opgenomen. Slechts een zeer klein percentage van de ondernemers maakt melding van OT's (laatste kolom). Het is onduidelijk of dit het gevolg is van 'niet-meld' gedrag dan wel dat transacties met grote sommen contant geld niet veel voorkomen in de verschillende branches.

Tabel 9.5: aantal meldingen van een aantal groepen ondernemers in 2013, de daaruit resulterende VT's en het % van de ondernemers dat heeft gemeld.

Branche	Aantal bureaus/ instellingen[144]	Aantal instellingen waarvan OT meldingen zijn ontvangen[145]	Aantal daaruit resulterende VT's[146]	% van de instellingen met meldingen
Makelaars	8.440	34	17	0,4%
Juweliers	1.660	42	261	2,5%
Kunst en antiekhandelaren	2.105	5	0	0,24%
Voertuigenhandel	19.735	534	291	2,7%

Voorlichting

BTW maakt gebruik van verschillende wijzen van voorlichting. Zo zijn er handleidingen gemaakt voor de verschillende ondernemersgroepen waarin kort wordt aangeduid wat hun verplichtingen zijn in het kader van de WWFT. Deze brochures kunnen van internet worden gedownload. Bovendien zijn ze toegestuurd naar alle makelaars die zijn aangesloten bij makelaarsverenigingen. Daarnaast is er een meer uitgebreide leidraad gemaakt.
Het is niet duidelijk in hoeverre de documenten door de doelgroepen worden gelezen. BTW is daar niet optimistisch over. Een probleem bij de distributie van het voorlichtingsmateriaal is dat vele ondernemers in de doelgroepen niet bekend zijn. De makelaars die zijn aangesloten bij NVM, VBO of VastgoedPRO of de BOVAG autohandelaren, vormen op dat punt een uitzondering.
Er worden, samen met de FIU-Nederland periodiek voorlichtingsessies gegeven aan de brancheorganisaties, op jaarbasis 5 tot 10 voorlichtingen, verspreid over het land.
Tenslotte zijn de branchetijdschriften toegankelijk voor informatie van de BTW, waar de laatste dan ook gebruik van maakt.

Functionele samenwerkingsrelaties

- BTW voert periodiek overleg met de brancheorganisaties, zoals NVM, VBO en VastgoedPRO (eens in de drie maanden). Het doel hiervan is de leden op de hoogte stellen van hun verplichtingen in het kader van de WWFT. Deze organisaties verspreiden via eigen websites en informatiebladen het resultaat van het overleg. Verder werkt BTW mee aan interviews die de brancheorganisaties publiceren in hun communicatiemedia.

[143] WWFT, artikel 1 lid 1.m.
[144] CBS voorlopige cijfers 2014
[145] FIU-Nederland, jaarverslag 2013
[146] Idem. Merk op instelling meerdere OT's kan melden en dat dit tot meerdere VT's kan leiden. Vandaar dat het aantal VT's per branche groter kan zijn dat de omvang van het aantal meldende instellingen.

- Bij de verkopers van kostbare goederen die veelal niet georganiseerd zijn, vindt er geen overleg plaats.
- Er is regelmatig contact met **de FIU-Nederland,** eens in de drie maanden. Dit gaat dan meestal over de uitwisseling van informatie en hoe deze kan worden verbeterd. Een ander thema is het meldprogramma van de FIU-Nederland waar ondernemers vaak moeite mee hebben.
- Ook met **opsporingsdiensten** vindt uitwisseling van informatie plaats. Af en toe krijgt BTW signalen die in de richting van witwassen wijzen en die kunnen helpen meer gericht onderzoek uit te voeren. Dat is echter incidenteel.
- Verder wordt er samengewerkt in het **project Niet-Melders**, zie hoofdstuk 8.
  In de eerste themazitting in oktober 2013, werd ook een aantal 'klanten' van BTW voorgeleid en veroordeeld. BTW is van oordeel dat de publicatie van dergelijke rechtszittingen een sterk preventief effect hebben.
- BTW werkt ad-hoc samen met de **regionale politie**. Momenteel lopen er acties in Gelderland en in Rotterdam in verband met de goudhandel. Deze zijn er op gericht dat het opkoopregister van particulier goud goed wordt bijgehouden. Hier hebben zowel de politie (reconstructie van heling) als BTW (ten behoeve van de volledigheid van onderzoeken bij de opkopers) belang bij.
- BTW heeft niet veel contact met het **OM** omdat deze opereert vanuit het strafrechtelijk perspectief en BTW vanuit het bestuursrechtelijk. Wel is er contact met de Landelijk Officier van Justitie Witwassen; deze is voorzitter van het project Niet-Melders.
- BTW maakt ook deel uit van het toezichthouderoverleg, een periodiek overleg tussen de vier **toezichthouders** in het kader van de WWFT: DNB, AFM, BFT en BTW. De FIU-Nederland en het Ministerie van Financiën zijn agendalid bij dit overleg.[147]

[147] Sinds 1 januari 2015 neemt ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) als vijfde toezichthouder deel aan het toezichthoudersoverleg. NOvA houdt (intern) toezicht op de advocatuur.

9.4.3 Het Bureau Financieel Toezicht[148]

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de WWFT door notarissen, advocaten[149], accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het beheer valt onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie; de financiering geschiedt voornamelijk door het Ministerie van Financiën. Er wordt driemaandelijks overlegd met beide ministeries. Onderwerpen zijn onder andere: het jaarplan en de wetgeving.
Relevant is dat BFT daarnaast integraal toezicht uitoefent op notarissen[150] en financieel toezicht op gerechtsdeurwaarders.[151]

In tabel 9.6 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de doelgroepen en wel op kantoorniveau. De cijfers zijn van het CBS, peildatum 1-1-2014. In de eerste kolom staat de branchecode.

Tabel 9.6: overzicht van de omvang van de doelgroep op bedrijfsniveau op 1 januari 2014; bron: CBS, voorlopige cijfers

SBI 2008 code	Beroepsgroep	Aantal kantoren
69103	Notarissen	1.405[152]
69101	Advocaten	8.180[153]
69201 / 69202	Accountants (RA + AA)	5.185
69203	Administratiekantoren / boekhoudkantoren	15.765
69204	Belastingadviesbureaus	4.075
69209	Overige Administratiekantoren	4.460
69102	Rechtskundige adviesbureaus	4.970
	Totaal	**41.040**

BFT heeft een goed overzicht van de groepen advocaten, accountants en notarissen omdat deze zijn aangesloten bij de koepelorganisaties. In dat opzicht zijn de vele individuele adviesbureaus en administratiekantoren een probleem; deze zijn veelal niet georganiseerd. Dit laatste betekent dat deze groep moeilijk gericht kan worden benaderd met informatie.

[148] De activiteiten van BFT zijn in een interview toegelicht door de teamleider en een toezichthouder.
[149] Per 1 januari 2015 is het WWFT toezicht ondergebracht bij de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze wijziging is in dit rapport niet meegenomen, daar het buiten de onderzoeksperiode viel.
[150] Op grond van de Wet op het Notarisambt
[151] Op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet
[152] Hiervan waren 440 natuurlijke personen en 965 rechtspersonen. BFT maakt in het jaarverslag 2013 melding van 805 kantoren en 1336 notarissen.
[153] Zie noot 122

De twee verplichtingen van instellingen in het kader van de WWFT waar BFT op toeziet zijn:

A. Het melden van OT's. Zie voor de specificatie hiervan voor wat betreft de instellingen waar BFT toezicht op uitoefent, de Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit WWFT, opgenomen in bijlage XI van dit rapport. De meldingsplicht voor advocaten en notarissen geldt overigens alleen wanneer sprake is van een limitatief aantal diensten.[154] In het bijzonder is er geen meldingsplicht voor zover er sprake is van het bepalen van de rechtspositie of vertegenwoordiging dan wel advies voor, tijdens en na een rechtsgeding.[155]
B. Het cliëntenonderzoek. In de leidraden die de BFT heeft opgesteld, specifiek ten behoeve van de verschillende groepen vrije beroepsbeoefenaren worden aandachtspunten genoemd waar de professional op kan letten om alert te zijn op verhoogde risico's.[156]

Het toezicht op advocaten op de naleving van de WWFT bleek voorheen niet goed mogelijk vanwege het verschoningsrecht: de informatie die advocaten verkrijgen tijdens het verlenen van hun diensten aan cliënten, hoeft niet te worden gegeven. In 2011 is door het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenspraak met het ministerie van Financiën besloten dat de Nederlandse Orde van Advocaten in de toekomst zelf het toezicht op de naleving van de WWFT uit zal gaan voeren. De betreffende aanpassing van de WWFT is inmiddels doorgevoerd.

Sanctiemogelijkheden BFT

Individuele accountants, notarissen en advocaten vallen onder het wettelijk tuchtrecht. De bestuurlijke sancties die BFT in het kader van de WWFT ter beschikking staan, zijn op deze groepen niet toepasbaar.[157] Bij individuele overtredingen van professionals inzake de verplichtingen in het kader van de WWFT kan BFT een klacht indienen bij het betreffende tuchtcollege.

BFT kan professionals die *niet* onder het tuchtrecht vallen *wel* deze bestuurlijke maatregelen opleggen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom;[158]
- Het geven van een bestuurlijke boete.[159]

Per 1 januari 2013 kan BFT ook *kantoren* van vrije beroepsbeoefenaren die individueel onder het tuchtrecht vallen, een bestuursrechtelijke maatregel opleggen. De vraag is dan aan de orde of het verwijtbaar gedrag bij het kantoor ligt.

Verder kan BFT kantoren *en* individuele professionals dwingende aanwijzingen geven voor het volgen van bepaalde gedragslijnen.[160]

In ernstige gevallen kan BFT aangifte doen bij de officier van justitie, die vervolgens een strafrechtelijk onderzoek in kan stellen.[161]

Tot en met 2013 hanteerde BFT een puntensysteem. Voor uiteenlopende aspecten bij een overtreding werd een aantal punten gegeven. Het puntentotaal bepaalde de aard van de

---

[154] WWFT, artikel 1, lid 1 sub a onder 12 en 13

[155] WWFT, artikel 1, lid 2; geldt ook voor belastingadviseurs.

[156] Zie www.bureauft.nl

[157] WWFT, artikel 26, lid 2, artikel 27 lid 2. *Per 1 januari 2015 is de WWFT aangepast en geldt het uitgangspunt dat voor alle beroepsgroepen de WWFT bestuursrechtelijk dient te worden gesanctioneerd.*

[158] WWFT, artikel 26, lid 1

[159] WWFT, artikel 27, lid 1

[160] WWFT, artikel 32

[161] Zie voor een beschouwing over de toepassing van de verschillende sanctievormen Faure, M, H. Nelen en N. Philipsen: "Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers", 2009.

maatregel: normoverdragend gesprek, schriftelijke waarschuwing, aanwijzing, last onder dwangsom, bestuurlijke boete, wettelijk tuchtrecht. Bij een zeer hoge score werd er aangifte gedaan bij de LOvJ witwassen van het FP.

Capaciteit
BFT kent twee 'toezichtpoten': integraal toezicht op notarissen en financieel toezicht op gerechtsdeurwaarders enerzijds en het toezicht op de eerder genoemde groepen vrije beroepsbeoefenaren in het kader van de WWFT anderzijds. Voor het toezicht op de uitvoering van de WWFT had BFT voor de periode 2010-2013 zo'n 12 fte beschikbaar.[162]
Het totaal aantal fte van BFT bedraagt ongeveer 40 over de periode 2010-2013. Ultimo 2013 waren er 41,4 fte in dienst waarvan 12 voor het toezicht in het kader van de WWFT.

Invulling taken/ activiteiten
In de afgelopen jaren was het toezicht van BFT gebaseerd op drie pijlers:[163]
A. Het vergroten van 'awareness'
B. Reguliere onderzoeken
C. Bijzondere of risicogerichte onderzoeken

Ad A
Teneinde de 'awareness' van de verplichtingen in het kader van de WWFT en witwasrisico's te vergroten, geeft BFT voorlichting aan de beroepsgroepen door middel van presentaties, de website, interviews, publicaties, het trainen van auditoren en door actieve ondersteuning van de relevante beroepsorganisaties.

Ad B
Reguliere onderzoeken worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in het gemiddeld niveau van naleving binnen specifieke organisaties. Hiervoor zijn geen specifieke signalen nodig. De selectie van de kantoren is niet risicogericht, de selectie van de onderzochte dossiers echter wel (thematische selectie).
Met SRA (Samenwerkende Registeraccountants en *Accountants*-Administratieconsulenten)[164] en het Register Belastingadviseurs (RB)[165] heeft BFT convenanten gesloten op basis waarvan deze organisaties zelf kwaliteitsonderzoeken bij hun achterban uitvoeren. Het is de bedoeling dat naleving van de WWFT als een van de aandachtspunten wordt meegenomen. BFT wordt over de resultaten hiervan geïnformeerd. Vanwege deze kwaliteitsonderzoeken en de beperkte capaciteit van BFT voert BFT in eerste instantie geen reguliere onderzoeken uit bij accountants en belastingadviseurs waarmee een convenant is afgesloten. Bij signalen dat de WWFT niet wordt nageleefd, of bij weigeringen, neemt BFT het onderzoek over.

Ad C
Risicogerichte onderzoeken worden uitgevoerd naar aanleiding van specifieke risico’s of signalen. Bijvoorbeeld op grond van vooraf gemaakte analyses door BFT zelf of verkregen informatie, zoals risicovolle transacties van bijvoorbeeld opsporingsdiensten of de Kamer van Toezicht voor het notariaat.
Tabel 9.7 bevat een overzicht van het totaal aantal uitgevoerde reguliere en bijzondere onderzoeken over de periode 2010-2014.

---

[162] Het gemiddelde aantal fte fluctueert van 12,9 in 2010 tot 12 in respectievelijk 2011-2013. Bron: jaarverslagen BFT.
[163] 'Het BFT als toezichthouder WWFT. Werkwijze en planning 2014'; 24-1-2014
[164] SRA is een netwerkorganisatie van 370 zelfstandige accountantskantoren met 900 vestigingen in Nederland.
[165] Het Register Belastingadviseurs (RB) behartigt de belangen van ruim 7.400 aangesloten leden.

Tabel 9.7: overzicht van uitgevoerde onderzoeken door BFT in de periode 2010-2014. Bron: jaarverslagen BFT.

	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal aantal onderzoeken	44	42	56	67	77
Afgeronde Reguliere onderzoeken	29	36	43	52	58
Afgeronde bijzondere onderzoeken	15	6	13	15	19

Handhaving
In tabel 9.8 wordt een overzicht gegeven van de formele en informele handhavingmaatregelen in het kader van de WWFT in de periode 2010-2013. Over 2014 zijn geen cijfers gekregen. De maatregelen worden genomen naar aanleiding van hetzij reguliere dan wel bijzondere onderzoeken.

Tabel 9.8: opgelegde handhavingmaatregelen door de afdeling Handhaving in elk jaar. Bron: jaarverslagen BFT

Jaar	Norm-over-dragend gesprek	Schriftelijke waarschuwing		Aan-wijzing	Voor-nemen dwang-som	Dwang-som	Voor-nemen boete	Boete	Tucht-klacht	To-taal
		Zonder rappor-tage	Met rappor-tage							
2010	12	4	9		1					26
2011	8	2	10		1			1		22
2012	2	5	2	5	4	1	3	1	1	24
2013	22	11						4	2	39

Tabel 9.9 laat zien hoeveel procent van de onderzoeken aanleiding heeft gegeven tot een handhavingmaatregel; informele maatregelen als normoverdragende gesprekken niet meegerekend.

Tabel 9.9: percentage van de onderzochte instellingen dat aanleiding gaf tot een handhavingmaatregel.

	2010	2011	2012	2013
Totaal aantal onderzoeken	44	42	56	67
% dat aanleiding gaf tot een handhavingmaatregel, normoverdragend gesprekken niet meegeteld.	32%	33%	39%	25%

Meldingen bij de FIU-Nederland
In tabel 9.10 wordt een overzicht gegeven van het aantal meldingen van de beroepsgroepen op kantoorniveau.

Tabel 9.10: aantal kantoren beroepsbeoefenaren waarvan OT meldingen zijn ontvangen in 2013 en het daaruit resulterende aantal VT's; percentage van het aantal kantoren dat heeft gemeld.[166]

Kantoren	Aantal kantoren per 1-1-2014[167]	Aantal kantoren waarvan in 2013 OT meldingen zijn ontvangen	Aantal door FIU in 2013 vastgestelde VT's[168]	% kantoren dat in 2013 OT's heeft gemeld
Notarissen	1.405	136	179	9,7%
Advocaten	8.180	7	1	0,09%
Accountants	5.185	116	235	2,2%
Administratiekantoren / boekhoudkantoren	15.765	19	16	0,12%
Belastingadviesbureaus	4.075	28	5	0,69%
Rechtskundige adviesbureaus	4.970	2	0	0,04%

Opmerking

Slechts een zeer klein deel van de kantoren meldt ongebruikelijke transacties. Het is moeilijk in te schatten hoe vaak administratiekantoren, belastingadviesbureaus en rechtskundige adviesbureaus contante betalingen van €15.000 of meer[169] voorbij zien komen.[170] We merken echter op dat OT's ook kunnen worden gemeld op basis van de subjectieve indicator[171]; dit kan ook bij kleinere contante betalingen.

De lage score bij advocaten zou verklaard kunnen worden door hun beperkte reikwijdte (alleen bepaalde diensten vallen onder de WWFT en het van toepassing zijn van de procesvrijstelling)

Functionele samenwerkingsrelaties

- BFT voert frequent overleg met de belangrijkste **beroepsorganisaties**, zoals *Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie* (KNB), Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de Orde van Advocaten, het Register Belastingadviseurs (RB), Samenwerkende Registeraccountants en *Accountants*-Administratieconsulenten (SRA), het College Kwaliteitsonderzoek (*CKO*) van het NIVRA. Het doel van BFT is onder meer het sluiten van convenanten op basis waarvan deze organisaties zelf kwaliteitsonderzoeken

[166] Bron: jaarverslag FIU-Nederland 2013
[167] Cijfers CBS, zie tabel 1.
[168] Omdat een kantoor meerdere OT's kan melden, kan het aantal VT's groter zijn dan het aantal kantoren dat OT's heeft gemeld. Verder kunnen ook OT meldingen uit het voorgaande jaar hebben geleid tot een VT in 2013.
[169] Criterium in de Indicatorenlijst Uitvoeringsbesluit WWFT.
[170] Onder een 'transactie' wordt door de WWFT verstaan een 'handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen'.
[171] Dit betreft transacties waarbij de meldingplichtige aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme. Zie Indicatorenlijst Uitvoeringsbesluit WWFT. BFT merkt op dat bij de betreffende beroepsgroepen de subjectieve indicator juist een belangrijke rol speelt en de aanleiding zou moeten zijn voor de meeste meldingen.

(waaronder naleving WWFT) bij hun achterban uitvoeren. Verder komen aspecten van de WWFT en de naleving ervan aan de orde.

- Overleg tussen BFT en **de FIU-Nederland**; onderwerp: het delen van informatie. BFT kan de FIU-Nederland om specifieke informatie vragen. In het algemeen moet er een indicatie zijn dat deze informatie waardevol is in het kader van het toezicht op de naleving van de WWFT.
- Overleg met de **Belastingdienst** over het uitwisselen van informatie.
- Overleg met het **Bureau Toezicht WWFT** (BTW) van de Belastingdienst over gerichte informatie uitwisseling.[172]
- Deelname aan het **Project Niet-Melders,** zie hoofdstuk 8.
- Daarnaast worden af en toe signalen verkregen van de opsporingsdiensten, met name de FIOD of van het OM (de LOvJ witwassen en andere ovj's).
- Ad-hoc overleg met de **politie**, over het delen van politionele restinformatie. Ook wordt ad-hoc kennis en expertise beschikbaar gesteld aan politie en OM.
- Deelname aan de **Nationale Regiegroep Aanpak misbruik Vastgoed**: delen van kennis en ervaring over vastgoedtransacties.
- BTW maakt ook deel uit van het toezichthouderoverleg, een driemaandelijks overleg tussen de vier **toezichthouders** in het kader van de WWFT: DNB, AFM, BFT en BTW. FIU-Nederland en het Ministerie van Financiën zijn agendalid bij dit overleg. Aspecten van de wetgeving worden overlegd en er worden informatie of signalen uitgewisseld.
- Er vindt *nauwelijks tot geen overleg* plaats met de **Tuchtcolleges** van accountants, notarissen en advocaten, ook niet door de afdeling Handhaving van BFT.

[172] Inmiddels is er een samenwerkingsovereenkomst met BFT getekend om informatie te delen.

9.4.4 De Nederlandsche Bank[173]

Als ZBO oefent De Nederlandsche Bank (DNB) toezicht uit op financiële instellingen. DNB is ook verantwoordelijk voor het toezicht op een verzameling financiële instellingen inzake de naleving van de WWFT. Met de ministeries Financiën en Veiligheid en Justitie is er af en toe beleidsmatig overleg. Dit betreft niet de concrete uitvoering van het toezicht. DNB hecht aan haar onafhankelijkheid. Als er aanleiding voor is, vindt overleg plaats met de afdeling integriteit van het ministerie van Financiën.
In tabel 9.11 wordt een overzicht gegeven van het aantal instellingen waar DNB in het kader van de WWFT toezicht op uitoefent.

Tabel 9.11: aantal financiële instellingen onder toezicht van DNB, september 2014; bron: DNB.

Beroepsgroep	Aantal instellingen
Banken	109[174]
Wisselinstelling (incl. Holland Casino)	9
Levensverzekeraars (incl. 1 herverzekeraar leven)	36
Trustkantoren	288
Betaaldienstverleners	35
Elektronische geldinstellingen	2
Totaal	**479**

Alle financiële instellingen die onder WWFT toezicht vallen van DNB, vallen ook onder het bredere toezicht van DNB in kader van de Wet op het Financieel Toezicht (WFT) of de Wet toezicht trustkantoren (Wtt). Zij moeten voor hun activiteiten een vergunning van DNB krijgen.

De twee belangrijke verplichtingen in het kader van de WWFT waar DNB op toe ziet zijn:
A. Het melden van OT’s. Zie voor de specificatie hiervan voor wat betreft de instellingen waar DNB toezicht op uitoefent, de Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit WWFT, opgenomen in Bijlage XI van dit rapport.
B. Het cliëntenonderzoek. De 'DNB Leidraad WWFT en SW'[175] bevat een uitgebreide toelichting op van er van instellingen in het kader van de WWFT wat betreft het cliëntenonderzoek verwacht mag worden.

[173] De activiteiten van DNB zijn in een interview toegelicht door één van de toezichthouders integriteit (WWFT/SW), Expertisecentrum Integriteitstrategie DNB.
[174] Het toezicht strekt zich ook uit tot de lokale banken verbonden aan de 109 hoofdinstellingen.
[175] DNB Leidraad WWFT en SW, te downloaden van de website van DNB.

Sanctiemogelijkheden DNB
DNB kan instellingen die tekort schieten bij de naleving van de WWFT bestuurlijke maatregelen opleggen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom;[176]
- Het geven van een bestuurlijke boete.[177]
- Het geven van een aanwijzing.[178]

Daarnaast kan DNB ook een sanctie nemen op basis van de WFT of de Wtt. In bijzondere gevallen kan een aangifte worden gedaan bij het OM, bijvoorbeeld wanneer de betreffende instelling actief betrokken is bij witwaspraktijken.
Tenslotte past DNB ook informele sancties toe, zoals het geven van een waarschuwing.

Capaciteit
De capaciteit die DNB inzet in het kader van het toezicht WWFT is flexibel en is afhankelijk van de targets die elk jaar worden gesteld. Het WWFT toezicht is ondergebracht in het Expertisecentrum Integriteitstrategie en de afdeling Thematisch Toezicht Integriteit die crosssectoraal zijn. Afhankelijk van de gestelde doelen wordt capaciteit door de verschillende afdelingen binnen de DNB ingezet en gebundeld, die over de benodigde deskundigheid en capaciteit beschikken. Voor een onderzoek onder banken zal met name met de divisies die toezicht op banken houden, worden samengewerkt, etc.

Invulling taken/ activiteiten
DNB heeft een integriteitstrategiedocument opgesteld waarin de vormgeving van het WWFT toezicht -als onderdeel van het bredere integriteittoezicht- is opgenomen.

Onderzoeken en sancties
Elk jaar worden door DNB thema's voor het toezicht vastgesteld, onderwerpen waar in het bijzonder aandacht aan zal worden besteed. Hier kunnen thema's bij zitten die gericht zijn op het toezicht WWFT. Zo zijn voor 2014 twee cross-sectorale thema's vastgesteld die relevant zijn voor het toezicht WWFT[179]:
- transacties met hoogrisico landen
- nieuwe betaalmethoden

Veelal hebben de thema's ook betrekking op het toezicht van DNB in het kader van de WFT, de SW dan wel de WTT; de WWFT vormt in dat geval één van de aandachtspunten.
Voor elk thema wordt een jaarplan opgesteld met daarin een plan van aanpak en probleemanalyse. De aanpak kan zeer divers zijn, afhankelijk van de vraagstelling. Soms wordt met vragenlijsten gewerkt en soms wordt er direct een selectie van instellingen bepaald die in aanmerking komen voor onderzoek. De selectie van instellingen voor onderzoek is risico gestuurd.
Tabel 9.12 toont het aantal WWFT gerelateerde thema's in de periode 2010-2013 en de daaruit resulterende onderzochte instellingen. In 2013 zijn er vergeleken met voorgaande jaren veel instellingen bezocht. In de tabel is ook opgenomen tot welke maatregelen de onderzoeken hebben geleid. Het is niet duidelijk of de maatregelen zijn genomen naar aanleiding van non-compliance met de verplichtingen inzake de WWFT dan wel in het kader van de WFT, de SW dan wel de Wtt.[180]

[176] WWFT, artikel 26, lid 1
[177] WWFT, artikel 27, lid 1
[178] WWFT, artikel 32
[179] Thema's DNB toezicht 2014, te downloaden van de website.
[180] DNB merkt op dat hier vaak om een combinatie van niet naleving van WWFT, SW, Wft e/o Wtt gaat.

Tabel 9.12: aantal WWFT gerelateerde thema's, onderzochte instellingen en daaruit resulterende maatregelen. Bron: cijfers over onderzoeken en sancties over 2010 - 2013 van DNB

	Aantal WWFT gerelateerde thema's	Aantal onderzochte instellingen	Maatregelen					
			Waarschu-wing	Aanwij-zing	Boete	Last onder dwang-som	Aangifte bij OM	Intrekking vergunning
2010	3	29	11	2	1			
2011	1	7						
2012	3	17	5	2	1	1		
2013	8	76	15	6	8	1	2	3

DNB acht een aanwijzing of een last onder dwangsom effectiever dan het geven van een boete. Na de eerste twee genoemde maatregelen wordt onderzocht of het gedrag van de instelling zich verbetert. Bij een boete gebeurt dat niet automatisch.
Voor 1 januari 2014 kon in het kader van de WWFT alleen aanwijzing worden gegeven voor overtreding van de meldplicht. Per 1-1-14 is de aanwijzingsbevoegdheid uitgebreid naar meerdere bepalingen van de WWFT. Dit was al wel ruimer onder de WFT. Indien een instelling aanleiding gaf om te veronderstellen dat de WWFT niet goed werd nageleefd, werd een aanwijzing in het kader van de WFT gegeven, onder de titel 'integere bedrijfsvoering'.
Tenslotte, de financiële instellingen zijn afhankelijk van DNB voor wat betreft de vergunning. De dreiging van het intrekken van de vergunning, wel of niet uitgesproken, is in de ervaring van DNB, met name bij de kleinere instellingen, een extra drukmiddel om de verplichtingen na te leven.
Naast bovenstaande onderzoeken voert DNB, in het kader van de WFT, jaarlijks een aantal reguliere onderzoeken 'integere bedrijfsvoering' onder financiële instellingen uit. Deze zijn meestal een follow-up van eerdere onderzoeken of vinden periodiek plaats. Indien hier aanleiding voor is, wordt in deze onderzoeken tevens gekeken naar de naleving van de WWFT. Daarnaast vinden bijzondere onderzoeken plaats; aanleiding is meestal een incident. Aanleiding zijn signalen van andere instanties (deelnemers aan het FEC, FIU-Nederland, opsporingsdiensten, andere toezichthouders) dan wel afdelingen binnen de DNB. het aantal incidenten in 2013 met betrekking tot de WWFT / SW bedroeg 19.
Tabel 9.13 geeft een overzicht van het aantal onderzoeken in dit kader, onderwerp en daaruit volgende maatregelen.

Tabel 9.13: aantal reguliere of bijzondere onderzoeken en daaruit resulterende maatregelen; bron: cijfers over onderzoeken en sancties over 2010 - 2013 van DNB.

	Onderwerp	Aantal onderzochte instellingen	Maatregelen		
			Waar-schuwing	Aanwij-zing	Norm-overdragend gesprek
2010	WWFT/integere bedrijfsvoering	2	2		
2011	WWFT/integere bedrijfsvoering/SW	11	2		
2012	WWFT/integere bedrijfsvoering	2	1		1
2013	WWFT/integere bedrijfsvoering	12		4	4

Ook hier is niet duidelijk of de maatregelen het gevolg zijn van non-compliance met de verplichtingen inzake de WWFT dan wel hun aanleiding hebben in de WFT.

Regelmatig voert DNB zogenaamde risico-identificerende onderzoeken uit, met als vraag of onderkende integriteitsdreigingen - verbonden met witwassen - zich ook daadwerkelijk manifesteren. Voorbeelden van onderwerpen die in de laatste jaren zijn onderzocht: het gebruik van prepaidcards, transacties met West-Afrika en het gebruik van het 500 euro biljet.

Meldingen bij de FIU-Nederland

In tabel 9.14 wordt een overzicht gegeven van het aantal instellingen dat in 2013 melding maakte van OT's. De vierde kolom bevat het aantal VT's dat hieruit voortvloeide. De laatste kolom geeft het percentage van de beroepsgroep instellingen dat melding maakt van OT's. Voor twee groepen (wisselinstellingen en elektronische geldinstellingen) is dit niet mogelijk daar het aantal meldende instellingen, vastgesteld door de FIU-Nederland, groter is dan het aantal instellingen waar DNB naar eigen zeggen toezicht op uitoefent.
Verder bestaat een groot deel van de VT's die bij banken en wisselinstellingen zijn geconstateerd uit moneytransfers (respectievelijk 1.060 bij de banken en 19.604 bij de wisselinstellingen.

Tabel 9.14: aantal instellingen waarvan OT meldingen zijn ontvangen in 2013 en het aantal VT's van de FIU-Nederland bij die instellingen; percentage van het aantal kantoren dat heeft gemeld.[181]

Kantoren	Aantal instellingen sept 2014[182]	Aantal instellingen waarvan in 2013 OT meldingen zijn ontvangen	Aantal door FIU in 2013 vastgestelde VT's[183]	% instellingen dat OT's heeft gemeld
Banken	109	43	2.463	39%
Wisselinstelling (incl. Holland Casino)	9	24	21.331	?
Levensverzekeraars	36	3	8	8%
Trustkantoren	288	22	55	7,6%
Betaaldienstverleners	35	5	9	15%
Elektronische geldinstelling	2	5	21	?

In dit verband zij opgemerkt dat DNB de gegevens van *alle* moneytransfers opvraagt, ongeacht de hoogte van het bedrag. Vervolgens wordt hierin gezocht naar ongebruikelijke patronen.

Functionele samenwerkingsrelaties

- De DNB heeft in het kader van het toezicht regelmatig overleg met AFM die het toezicht heeft op beleggingsinstellingen.
- Tevens met koepelorganisaties van de instellingen, afhankelijk van de gekozen thema's en lopende onderwerpen.
- DNB is lid van het FEC. Het Financieel Expertise Centrum (FEC) heeft als doel het versterken van de integriteit van de financiële sector door samenwerking en het

[181] Bron: jaarverslag FIU-Nederland 2013
[182] Uit tabel 9.11
[183] Omdat een kantoor meerdere OT's kan melden, kan het aantal VT's groter zijn dan het aantal kantoren dat OT's heeft gemeld. Verder kunnen ook OT meldingen uit het voorgaande jaar hebben geleid tot een VT in 2013.

uitwisselen van informatie tussen de partners. In dat kader krijgt DNB af en toe signalen van opsporingsdiensten, regionale politie en OM.

- Er vindt uitwisseling van informatie plaats met de FIU-Nederland.
- Deelname aan het **Project Niet-Melders,** zie hoofdstuk 8.
- Er is een regulier **tripartite overleg** met OM en Opsporing over de vraag of en hoe er gehandhaafd wordt.
- DNB is vertegenwoordigd in de **Commissie Meldplicht,** waaraan onder andere alle brancheorganisaties deelnemen; komen 2 x per jaar bijeen.
- DNB neemt ook deel aan het WWFT **toezichthouderoverleg** (4 x per jaar): DNB, AFM, BFT en BTW. Het Ministerie van Financiën en de FIU-Nederland zijn agendalid bij dit overleg.

9.4.5 De Stichting Autoriteit Financiële Markten[184]

De Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met bevoegdheden voor het gedragstoezicht op de financiële markten. De AFM valt niet direct onder het gezag van een ministerie. De wetgever heeft de bevoegdheden toegekend aan de AFM en de AFM draagt de verantwoordelijkheid voor de concrete uitoefening van het toezicht.
De AFM is onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de WWFT door een viertal groepen financiële instellingen. Tabel 9.15 geeft hiervan een overzicht. De cijfers zijn door AFM verstrekt.

Tabel 9.15: overzicht van de omvang van de vergunninghoudende groepen financiële instellingen anno 31-12-2013. Bron: AFM.

Branche	Aantal instellingen
Beleggingsondernemingen	276
Beheerders van beleggingsinstellingen	121
Bemiddelaars in levensverzekeringen	7.535
Beheerders van icbe's[185]	13
Totaal	**8.045**

Alle financiële instellingen die onder WWFT toezicht vallen van de AFM, vallen ook onder het bredere toezicht van AFM in kader van de Wet op het Financieel Toezicht (WFT). Zij moeten voor hun activiteiten in beginsel een vergunning van de AFM krijgen.

De twee belangrijke verplichtingen in het kader van de WWFT waar de AFM op toe ziet zijn:

A. Het melden van OT's. Zie voor de specificatie hiervan voor wat betreft de instellingen waar de AFM toezicht op uitoefent, de Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit WWFT, opgenomen in Bijlage XI van dit rapport.
B. Het cliëntenonderzoek. De 'Leidraad WWFT' van de AFM[186] bevat een uitgebreide toelichting op wat er van instellingen wat betreft het cliëntenonderzoek verwacht mag worden.

Capaciteit
De AFM heeft geen aparte afdeling ten behoeve van het WWFT toezicht. Het WWFT toezicht is onderdeel van het toezicht dat wordt uitgevoerd binnen het domein Marktintegriteit en Handhaving van de AFM. In het kader van onderzoeken op grond van de Wet op het financieel toezicht (WFT) wordt tevens aandacht besteed aan WWFT-normen.

[184] De activiteiten van AFM zijn in een interview toegelicht door het hoofd Domein Marketingintegriteit & Handhaving van de AFM, waar het toezicht WWFT is ondergebracht, en een senior toezichthouder Domein Marketingintegriteit & Handhaving.
[185] Instelling voor collectieve belegging in effecten, als bedoeld in artikel 1.1 va de WFT
[186] AFM-WWFT Leidraad, te downloaden van de website van AFM.

Invulling taken/ activiteiten

1. Incidenteel wordt de AFM betrokken bij gericht onderzoek over witwaspraktijken naar bepaalde financiële instellingen waarvan de AFM toezichthouder is. Initiatiefnemers zijn dan veelal landelijke en internationale opsporingsdiensten. In dat kader wordt een beroep gedaan op de kennis en de bevoegdheden van AFM.

2. De AFM voert soms onderzoeken uit onder de instellingen in de WWFT doelgroepen. In tabel 9.16 is het aantal van deze instellingspecifieke onderzoeken over de periode 2010-2013 weergegeven.

Tabel 9.16: onderzoeken in de periode 2010-2013 onder vergunninghoudende financiële instellingen in de doelgroep. Bron: AFM.

	Instellingspecifieke onderzoeken in het kader van de WWFT			
Branche	2010	2011	2012	2013
Beleggingsondernemingen	0	3	0	0
Beheerders van beleggingsinstellingen	0	0	3	0
Bemiddelaars in levensverzekeringen	0	0	0	0
Beheerders van icbe's	0	0	0	0

3. In het kader van het toezicht door de AFM vindt risicogericht onderzoek plaats. Jaarlijks worden de belangrijkste risico's vastgesteld. Naar de betreffende financiële instellingen wordt dan een vragenlijst opgestuurd. De beantwoording kan aanleiding zijn om instellingspecifiek onderzoek te verrichten. Voor zover instellingen behoren tot de doelgroep waarop de AFM in het kader van de WWFT toezicht uitoefent, wordt soms ook de naleving van de WWFT in de vragenlijst meegenomen. Het aantal van deze onderzoeken dat ook bijdraagt aan de doelstelling van de WWFT, is niet altijd te achterhalen door de AFM.[187]
   Zo zijn in de jaren 2011 en 2012 de beleggingsondernemingen en - instellingen onderzocht naar de naleving van de WWFT. In 2011 zijn 69 beleggingsondernemingen benaderd met een vragenlijst; bij 3 daarvan is nader onderzoek verricht. In 2012 zijn 53 beheerders van beleggingsinstellingen bevraagd; bij 3 is nader onderzoek verricht.[188] Dit zijn de onderzoeken die vermeld staan in tabel 9.16.[189]
   Verder is in 2012 een vragenlijst verstuurd aan bemiddelaars in levensverzekeringen en is in 2014 een vragenlijst verstuurd aan beleggingsondernemingen.[190] Daarnaast is in 2013 en in 2015 een vragenlijst verstuurd aan bemiddelaars in levensverzekeringen op de BES-eilanden.

[187] Toelichting AFM
[188] In 2015 zal een self-assessment vragenlijst worden verstuurd naar bemiddelaars in levensverzekeringen en wederom naar beleggingsinstellingen.
[189] Cijfers zijn afkomstig van AFM
[190] In 2015 zal de AFM wederom een vragenlijst uitsturen naar beheerders van beleggingsinstellingen.

De aanleiding van het onderzoek onder beleggingsondernemingen en - instellingen in 2011/2012 is de evaluatie van het toezicht van de AFM op de naleving van de WWFT door het IMF.[191]

Na uitvoering van de genoemde onderzoeken concludeerde de AFM in haar jaarverslag van 2012: (..) *uit de uitgevoerde onderzoeken (zijn) geen misstanden (..) gebleken. Op basis van het risicogestuurde toezichtmodel is besloten om vervolgens minder aandacht aan dit onderwerp (naleving WWFT) te besteden. Daarnaast is scherp gekeken naar de wijze waarop de uren voor dit toezicht het meest effectief kunnen worden ingezet en is een deel van het toezicht op WWFT integraal onderdeel gemaakt van onderzoeken door toezichthouders.*[192]

4. De AFM heeft in 2012 haar WWFT Leidraad gepubliceerd, met daarin handvatten voor de toepassing van WWFT bepalingen. In augustus 2013 is deze leidraad aangepast conform de gewijzigde wetgeving en in het eerste kwartaal van 2015 komt de AFM met een nieuwe versie van de WWFT Leidraad.

Handhaving

De AFM staat een aantal bestuurlijke sancties ter beschikking voor instellingen die de WWFT bepalingen niet of onvoldoende nakomen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom;[193]
- Het geven van een bestuurlijke boete.[194]
- Per 1 januari 2014 kan de AFM de instelling ook een aanwijzing geven.[195]

De AFM kan ook vergelijkbare sancties opleggen in het kader van de WFT en/of de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc). Daarnaast zijn informele sancties mogelijk, zoals een normoverdragend gesprek of brief.
Tabel 9.17 geeft een overzicht van dergelijke sancties over de periode 2010-2013 met als aanleiding 'non-compliance met de verplichtingen van de WWFT'.
Formele sancties zijn niet opgelegd omdat er geen overtredingen van de WWFT zijn geconstateerd. De normoverdragende gesprekken betroffen de financiële instellingen die in 2011 en 2012 zijn onderzocht. De 116 norminformerende brieven zijn gestuurd naar 63 beleggingsondernemingen en 53 beheerders van beleggingsinstellingen.

Doordat de AFM in de beschouwde periode weinig onderzoeken heeft verricht naar compliance met de WWFT, ligt het in de rede dat er weinig sancties zijn gegeven. Verder merkt de AFM op dat de financiële instellingen afhankelijk van haar zijn voor hun vergunning. De AFM beschouwt dit als een factor die non-compliance met de WWFT voorkomt.

[191] FATF en IMF (2011): Mutual Evaluation of the Netherlands, ihb pp. 6 en 14. Hoewel het oordeel over het toezicht op financiële instellingen ten aanzien van de naleving van de FATF verplichtingen in zijn algemeenheid goed was, werd er in het bijzonder wat kritiek geuit jegens AFM. Uit het jaarverslag van AFM van 2011: *de voornaamste bevindingen uit het IMF-onderzoek waren: 1. Een gebrek aan specifiek WWFT gerelateerde onderzoeken, 2. Een gebrek aan WWFT guidance voor ondertoezicht staande instellingen.*
[192] Jaarverslag AFM (2012), pp. 114
[193] WWFT, artikel 26, lid 1
[194] WWFT, artikel 27, lid 1
[195] WWFT, artikel 32

Tabel 9.17: aantal sancties met als aanleiding non-compliance met de bepalingen van de WWFT over de periode 2010-2013. Bron: AFM

Sancties	2010	2011	2012	2013
Normoverdragend **gesprek** (informeel)	0	3	3	0
Norm*informerende* **brief** (informeel)	0	0	116	0
Aanwijzing	0	0	0	0
Last onder dwangsom	0	0	0	0
Boete	0	0	0	0
Aangifte bij OM	0	0	0	0
Anderszins	0	0	0	0

Meldingen bij de FIU-Nederland
In tabel 9.18 wordt een overzicht gegeven van het aantal meldingen van OT's van de beroepsgroepen op kantoorniveau.

De AFM merkt op dat het bij bemiddelaars in levensverzekeringen - assurantietussenpersonen - vrijwel altijd om kleine bedragen handelt, waardoor het vermoeden van mogelijk witwassen bij de bemiddelaar niet snel zal opkomen (subjectief criterium Indicatorenlijst Uitvoeringsbesluit WWFT). Bovendien is er bij deze specifieke groep geen *objectief* criterium gebaseerd op contante transacties. Al met al zijn er in deze groep volgens AFM zeer weinig OT's te verwachten.

Tabel 9.18: aantal instellingen waarvan OT meldingen zijn ontvangen in 2013 en het aantal VT's bij die instellingen in dat jaar; percentage van het aantal kantoren dat heeft gemeld.[196]

Instellingen	Aantal instellingen per 15-7-2014[197]	Aantal instellingen waarvan in 2013 OT meldingen zijn ontvangen	Aantal door FIU in 2013 vastgestelde VT's	% instellingen dat OT's heeft gemeld
Beleggingsondernemingen en - instellingen	397	1	0	0,25%
Beheerders van icbe's	13	0	0	0%
Bemiddelaars in levensverzekeringen	7.535	0	0	0%

Functionele samenwerkingsrelaties

- De AFM heeft in het kader van het WWFT toezicht en in breder verband (WFT) regelmatig contact met DNB.

[196] Bron: jaarverslag FIU-Nederland 2013
[197] Uit tabel 14.

- De AFM is lid van het **FEC**. Het Financieel Expertise Centrum (FEC) heeft als doel het versterken van de integriteit van de financiële sector door samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen de partners.
- Er is regelmatig overleg met **de FIU-Nederland**; onderwerp van gesprek is onder meer het gezamenlijk beter bereiken van de doelgroepen.
- De AFM krijgt incidenteel signalen van de **opsporingsdiensten**, in het bijzonder van de FIOD en de Nationale Politie; tevens van de Belastingdienst.
- Er is ad-hoc **overleg** met het OM en de FIOD over de vraag wie er in specifieke situaties gaat handhaven en hoe.
- Deelname aan het **Project Niet-Melders,** zie hoofdstuk 8.
- De AFM neemt deel aan de **Commissie Meldplicht,** waaraan alle partijen deelnemen die iets te maken hebben met het WWFT toezicht, waaronder de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën en alle brancheorganisaties; komen 2 x per jaar bijeen.
- De AFM neemt ook deel aan het WWFT **toezichthouderoverleg** (4 x per jaar): DNB, AFM, BFT en BTW. Het Ministerie van Financiën en de FIU-Nederland zijn agendalid bij dit overleg. Per 1 januari 2015 neemt ook de NOvA deel aan dit overleg.

9.4.6 Samenvattende conclusies

In de inleiding van de bespreking van de toezichthouders zijn vier activiteiten benoemd die bijdragen aan een adequaat toezicht:

1. Het vergroten van de kennis bij de betreffende instellingen over hun verplichtingen;
2. Zelf kennis verzamelen over de sector: wat zijn de witwasrisico's en hoe vaak zijn OT's normaliter te verwachten (orde van grootte);
3. Controleren in hoeverre instellingen daadwerkelijk aan hun verplichtingen voldoen, waaronder OT's herkennen en melden, en de realisering hiervan hebben geïmplementeerd in hun bedrijfsorganisatie (training en procedures);
4. Sancties opleggen aan instellingen die kennelijk niet aan hun verplichtingen voldoen.

Ad 1
De toezichthouders informeren de instellingen met specifieke leidraden die op hun website staan. Sommige groepen die goed zijn geregistreerd, ontvangen informatie over hun verplichtingen en over zaken waar ze op moeten letten, zoals bijzondere witwasrisico's. Bij bijeenkomsten van sommige branches wordt voorlichting gegeven over de WWFT. Ook de FIU-Nederland is soms aanwezig bij deze bijeenkomsten.

Ad 2
Alle toezichthouders melden dat zij zich verdiepen in de witwasrisico's van de sectoren waar zij toezicht op uit oefenen. Verder melden de respondenten dat hen van veel groepen instellingen, met name de kleinere financiële instellingen en beroepsgroepen, niet bekend is *hoe vaak* transacties plaatsvinden die aan het objectieve of subjectieve meldcriterium van de Indicatorenlijst van het Uitvoeringsbesluit WWFT voldoen. De meldingen bij de FIU-Nederland zijn uiteraard geen goede indicator van de 'ware' frequentie van OT's omdat hiervoor impliciet moet worden aangenomen dat elke instelling aan zijn verplichtingen voldoet, hetgeen juist onzeker is.
Het overall percentage instellingen dat melding maakt van OT's, is ruim 1%. In welke mate dit een goede afspiegeling is van het vóórkomen van OT's dan wel van non-compliance is onduidelijk.[198]
Al eerder is in dit hoofdstuk opgemerkt dat het percentage van 1% niets zegt over het percentage OT's dat wel of niet wordt gemeld. Het zegt iets over het meldgedrag *op kantoor- of instellingsniveau.*

Ad 3
Het percentage van het aantal instellingen dat, gemiddeld op jaarbasis, wordt gecontroleerd op compliance bedraagt in de onderzochte periode voor BTW: 1,9%, voor BFT: 0,14%, voor DNB 7% en voor AFM 0,02%. Gedurende de periode 2010-2013 is het aantal onderzoeken bij BTW, BFT en DNB gegroeid. De respondenten werkzaam bij de toezichthouders merken op dat de beschikbare capaciteit de beperkende factor is voor het aantal onderzoeken.

Ad 4
Bij de instellingen die door BTW zijn onderzocht, is het aantal geconstateerde omissies/overtredingen fors (in de orde van grootte van 50%). Voor BFT en DNB is dit cijfer

[198] In de voorgaande paragrafen hebben we gezien dat het meldpercentage van instellingen bij een aantal groepen hoger ligt: juweliers (2,5%), voertuigenhandel (2,7%), notarissen (9,7%), accountants (2,2%), banken (39%), levensverzekeraars (8%), trustkantoren (7,6%), betaaldienstverleners (15%).

niet bekend. Wel is bekend dat deze twee toezichthouders in een groot aantal gevallen informele en formele sancties opleggen aan de instellingen/kantoren/ondernemers die zij controleren, eveneens in de orde van grootte van 50%. Over de doelgroep van AFM kunnen geen uitspraken worden gedaan; in de periode 2010-2013 zijn slechts 6 instellingen onderzocht.

Deze cijfers laten zien dat er bij veel instellingen omissies dan wel overtredingen van de verplichtingen inzake de WWFT worden geconstateerd.
Het laat eveneens zien dat de toezichthouders bereid zijn informele dan wel formele sancties op te leggen.

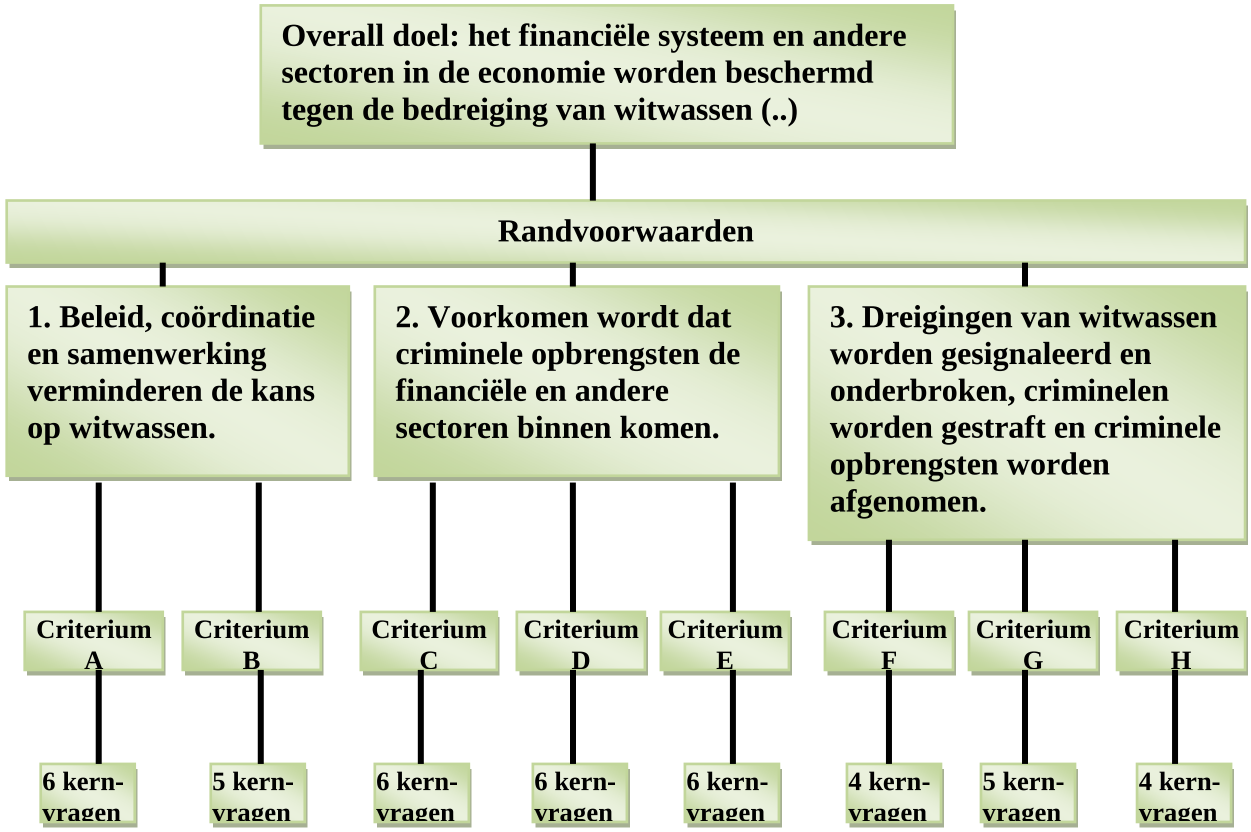
Al met al zijn er indicaties van het niet naleven door de instellingen van de verplichtingen in het kader van de WWFT (veel omissies/overtredingen en een opvallend klein percentage instellingen dat OT's meldt) en kunnen er op een aantal punten vraagtekens worden geplaatst achter de effectiviteit van het toezicht.

10. Effectiviteitcriteria FATF van anti-witwasbeleid

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de beschrijving en duiding van de activiteiten gericht op de bestrijding van witwassen worden getoetst aan de FATF criteria voor een effectief witwasbeleid. In paragraaf 5.4 is de FATF methodologie geïntroduceerd ter bepaling van de effectiviteit van de bestrijding van witwassen. We roepen figuur 5.4 in herinnering; hierin zijn de Engelse termen 'intermediate outcome', 'immediate outcome' en 'core issue' vervangen door de benamingen *randvoorwaarden, criterium* en *kernvraag*:

Figuur 5.4: doelstructuur van de methodologie van FATF voor de inschatting van de effectiviteit van het anti-witwasbeleid.



De acht FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid zijn uitgewerkt in 42 kernvragen. Op basis van de beantwoording van deze kernvragen kan worden bepaald in hoeverre aan de criteria is voldaan. De vragen behelzen impliciet de voorwaarden waaraan - in de ogen van FATF - voldaan moet zijn wil er sprake zijn van een effectief anti-witwasbeleid.
De vraag is op welke van de in de vorige hoofdstukken beschreven hoofdprocessen de FATF criteria betrekking hebben. Op basis van dit verband kan concreter worden gemaakt welke processen, naar aanleiding van de toetsing aan de FATF criteria, verbeteringen behoeven.

In onderstaand overzicht worden de drie **randvoorwaarden** en acht **criteria** van de FATF opgesomd. De criteria staan achter de oranje vierkantjes.

1. Beleid, coördinatie en samenwerking verminderen de kans op witwassen.

A — De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.

B — Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.

2. Voorkomen wordt dat criminele opbrengsten de financiële en andere sectoren binnen komen.

C — Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.

D — Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.

E — Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.

3. Dreigingen van witwassen worden gesignaleerd en onderbroken, criminelen worden gestraft en criminele opbrengsten worden afgenomen.

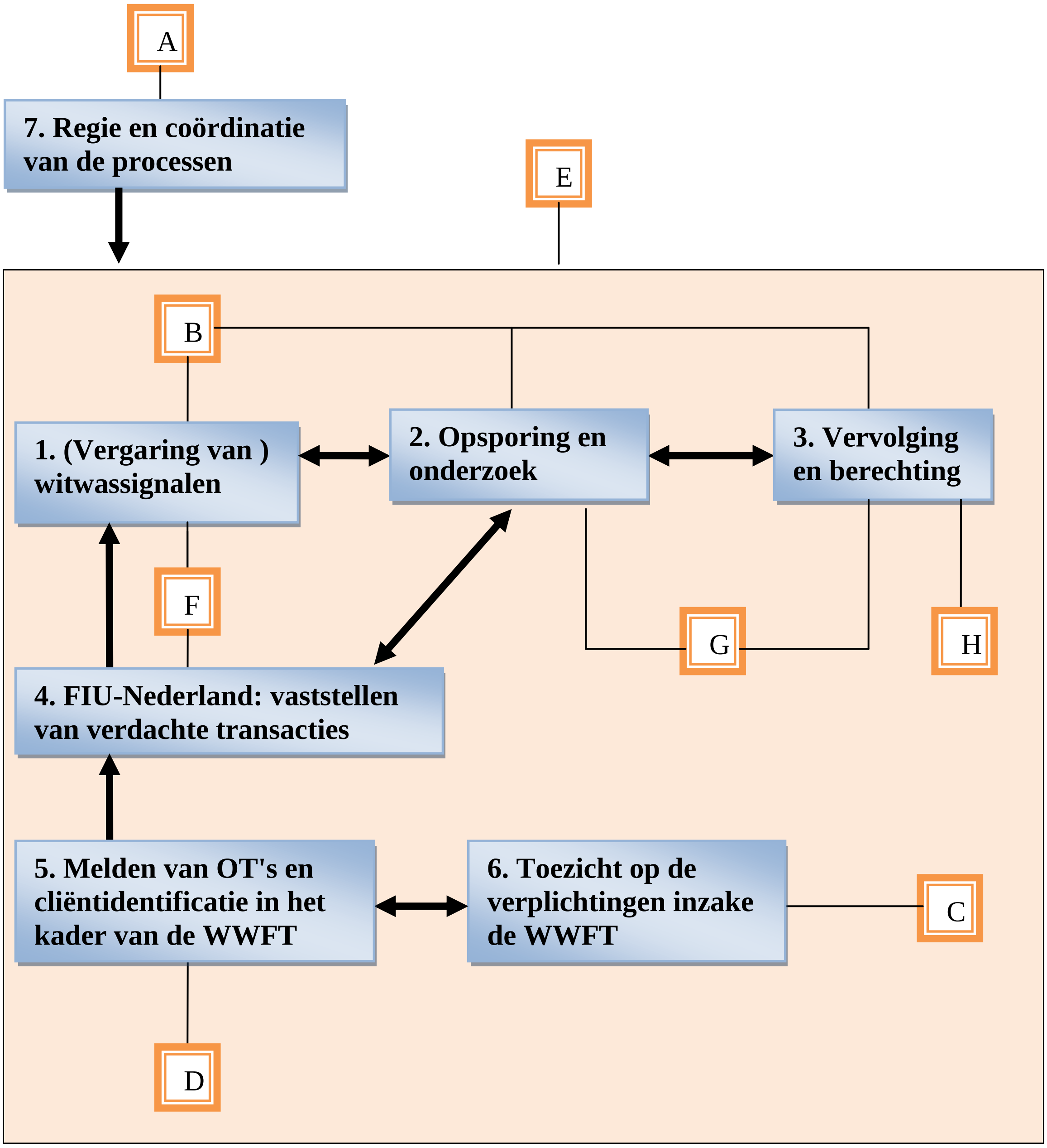
F — De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.

G — Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.

H — Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

In figuur 10.2 wordt weergegeven op welke van de zeven hoofdprocessen van witwasbestrijding de FATF criteria betrekking hebben.

Figuur 10.2: relatie tussen de onderscheiden hoofdprocessen van de bestrijding van witwassen en de FATF criteria voor een effectieve witwasbestrijding.



Criterium A geldt alle processen en de onderlinge samenhang en afstemming, en heeft uiteraard betrekking op proces 7: regie en coördinatie.
Criterium B heeft betrekking op de inzet van internationale samenwerking in het strafrechtelijk traject, i.c. de drie processen informatievergaring, opsporing en onderzoek en vervolging en berechting.
Criterium C heeft betrekking op het uitoefenen van het *toezicht* op de naleving van de verplichtingen door instellingen in het kader van de WWFT.
Criterium D geldt de *naleving* van deze verplichtingen door de genoemde instellingen.
Criterium E heeft betrekking op het voorkomen van witwassen door misbruik van rechtspersonen en juridische constructies, een specifieke vorm van witwassen. Het criterium heeft in belangrijke mate betrekking op de wet- en regelgeving: in hoeverre draagt deze bij

aan optimale transparantie in eigendomsrelaties. Dit zal een aandachtspunt zijn bij verschillende processen, in het bijzonder in de strafrechtketen en de cliëntidentificatie bij hoofdproces 5.
Criterium F heeft betrekking op de vergaring van witwassignalen en de rol die de FIU-Nederland daarbij speelt.
Criterium G heeft zowel betrekking op onderzoek naar en opsporing van witwasfeiten als de vervolging daarvan.
Criterium H tenslotte, heeft te maken met een aspect van de berechting: het in beslag nemen van crimineel geld.

De toets aan FATF criteria B en E valt buiten het bestek van dit onderzoek. Het onderzoek is gericht op de Nederlandse situatie; internationale samenwerking (B) komt alleen zijdelings aan de orde. Het criterium inzake misbruik van rechtspersonen en juridische constructies (E) focust op een speciale wijze van witwassen. Het voorliggend onderzoek heeft zich beperkt tot de bestrijding van witwassen in algemene zin.
Over de naleving door de instellingen van hun verplichtingen in het kader van de WWFT (D) zijn alleen secundaire bronnen geraadpleegd (van de FIU-Nederland en de toezichthouders). Voor een onderzoek naar het *gedrag* van deze instellingen zou een ander design nodig zijn geweest.

Tot slot wordt benadrukt dat de FATF criteria met de daaraan verbonden kernvragen de processen van anti-witwasbeleid niet uitputtend afdekken. Het zijn aspecten die naar de mening van FATF belangrijk zijn. Andere aspecten, die niet door FATF naar voren worden gebracht, kunnen evenwel voor Nederland belangrijk zijn. Omgekeerd kunnen er criteria of kernvragen zijn die in de Nederlandse situatie minder belangrijk worden geacht.

10.2 Toets aan FATF criteria

In het navolgende worden de effectiviteitcriteria aan de hand van de kernvragen systematisch doorlopen en wordt op basis van de verzamelde gegevens beknopt geïnventariseerd wat hier voor wat betreft de Nederlandse situatie over gezegd kan worden. Sommige constateringen hebben betekenis voor verschillende criteria en worden daarom herhaald.

De in dit onderzoek uitgevoerde toets aan de FATF criteria kent een aantal beperkingen.

1. Het onderzoek heeft een inventariserend karakter. Het maken van de beschrijving van de activiteiten gericht op de bestrijding van witwassen stond in dit onderzoek voorop. Bij de aanvang van deze 'nulmeting' was bovendien onbekend welke data beschikbaar zouden zijn voor de toets aan de FATF criteria. Om deze redenen konden de FATF criteria en 42 kernvragen *niet als leidraad worden genomen* bij de dataverzameling.
2. Binnen de scope van het onderzoek was het niet mogelijk alle informatie-elementen en relevante factoren waarin de kernvragen door FATF zijn uitgewerkt systematisch te behandelen. Dat neemt niet weg dat de meeste informatie-elementen van de FATF aan de orde komen.
3. In de vorige paragraaf is reeds gemeld dat sommige FATF criteria en kernvragen betrekking hebben op aspecten die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

Een en ander heeft tot gevolg dat niet alle kernvragen uitputtend konden worden beantwoord en een aantal zelfs geheel onbeantwoord moest blijven.

In het navolgende wordt het Nederlandse anti-witwasbeleid vanuit het perspectief van criteria en kernvragen van de FATF beschreven en geordend. Deze zijn vertaald in het Nederlands.

Randvoorwaarde 1: **Door beleid, coördinatie en samenwerking worden de risico's op witwassen verkleind.**

Hiervoor heeft FATF twee criteria vastgesteld:

A. De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.
B. Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.

Per criterium heeft FATF een aantal ***kernvragen*** opgesteld aan de hand waarvan bepaald kan worden in hoeverre aan deze criteria wordt voldaan. Wij zullen die kernvragen als leidraad nemen voor de schets van de Nederlandse situatie.

A. De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.

Kernvraag FATF: hoe goed worden op landelijk niveau de risico's van witwassen geïdentificeerd en begrepen?

1. Eind 2011 is door de partners van het FEC de eerste National Threat Assessment witwassen (NTA witwassen) afgerond en in 2013 naar de opdrachtgevers gestuurd.[199] In deze NTA is een beperkt aantal witwasrisico's in kaart gebracht en nader onderzocht. Het was in veel opzichten een leerzame exercitie maar de betekenis van dit NTA is beperkt. De doelstelling - het in kaart brengen van de meest relevante bedreigingen op het gebied van witwassen voor Nederland op grond waarvan prioriteiten voor het beleid kunnen worden aangegeven en de handhavingdiensten aangestuurd worden - is niet gerealiseerd.[200] De Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën hebben de intentie om in 2016 tot een National Risk Assesment witwassen te komen die periodiek wordt herhaald. Daarnaast is de aanzet gegeven tot een monitor anti-witwasbeleid die de stand van zaken en resultaten van het beleid periodiek in kaart zal gaan brengen.

2. In 2012 verscheen de Criminaliteitsbeeldanalyse witwassen (CBA witwassen), uitgevoerd door DLR.[201] In deze analyse is een breed overzicht gegeven van in Nederland voorkomende methoden en technieken van witwassen. Hoewel de beschrijving zeker indicaties oplevert van de omvang van de risico's, had het niet tot doel te bepalen welke witwasrisico's in Nederland het grootst zijn.

3. DLR heeft een aantal prioriteiten bij de bestrijding van witwassen geformuleerd, gebaseerd op dossieranalyse en ervaring, die in haar ogen voorrang moeten hebben. Dit zijn het aanpakken van underground banking en de daarmee gepaard gaande contante geldstromen en de financiële facilitators. De financiële recherches van de politie Amsterdam en - in mindere mate - die van Rotterdam hanteren dezelfde prioriteiten. Deze vormen van witwassen worden door de genoemde diensten als belangrijk witwasrisico gezien. Er is echter niet op politiek-bestuurlijk niveau vastgesteld dat dit in Nederland de grootste risico's op het gebied van witwassen zijn.

4. De FIU-Nederland en iCOV voeren analyses uit om patronen in geldstromen vast te stellen waaraan witwasrisico's ontleend kunnen worden.

5. De FIOD richt zich op fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. De FIOD is verbonden aan het Anti Money Laundering Centre (AMLC) die de intake van veel witwaszaken van de FIOD uitvoert. Het AMLC beoogt op termijn een centrum te worden voor de bestrijding van witwassen.

6. De toezichthouders op de naleving van de verplichtingen inzake de WWFT voeren onderzoek uit naar de witwasrisico's in de sectoren waar zij toezicht op uitoefenen.

7. In Nederland houdt de politie zich naar verhouding weinig bezig met het doorrechercheren op financiële constructies die zijn opgezet om geld wit te wassen. Hiervoor ontbreekt veelal de capaciteit (financiële recherche), zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden. Men richt zich voornamelijk op het zogenaamd laaghangend fruit -: contant geld afpakken als bijvangst dan wel het afvangen van

---

[199] Dit waren de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie
[200] Evaluatie National Threat Assessment (NTA) Witwassen (2013). Interne FEC evaluatie. De analyse beperkte zich tot de volgende thema's: contant geld, gefingeerde omzet en milieu. Zie bijlage IX.
[201] Soudijn e.a (2012), CBA witwassen.

geldkoeriers. Dit brengt met zich mee dat er in de betreffende politie-eenheden weinig kennis wordt ontwikkeld om complexe witwasrisico's te detecteren.

Kernvraag FATF: hoe goed worden de geïdentificeerde witwasrisico's door het nationaal anti-witwasbeleid geadresseerd en worden gerichte activiteiten ontplooid?

8. De verantwoordelijkheid voor de *centrale* regie over en sturing van het bestrijden van witwassen berust bij de Ministers van Veiligheid en Justitie en Financiën. De bestrijding van witwassen is door de minister van Veiligheid en Justitie als een landelijke prioriteit benoemd. Er zijn geen specifieke landelijke doelen en prestatiecriteria geformuleerd, noch voor de organisaties die zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen. Dit is lastig zonder inventarisatie van de landelijke witwasrisico's.

9. Voor zover risico's worden geïdentificeerd, gebeurt dit op decentraal niveau: door de speciale opsporingsdiensten, de financiële recherche van de politie-eenheden en de toezichthouders in het kader van de WWFT.

10. Op departementaal niveau is in de afgelopen jaren de inzet van opsporingscapaciteit ten behoeve van de bestrijding van witwassen indirect ondersteund middels het FinEc programma en het ketenprogramma Afpakken. Eenzelfde effect hebben de normstellingen voor incasso- en beslagresultaat. Verder is de opsporingscapaciteit van de FIOD en DLR op het terrein van witwassen in de periode 2010-2013 vergroot en is het Anti Money Laundering Centre (AMLC) opgericht met de intentie een kenniscentrum te vormen waarin bij de witwasbestrijding betrokken diensten ervaringen kunnen delen en kunnen samenwerken.

11. Directe aansturing door de ministeries van een aantal organisaties is moeilijk daar deze een eigen bestuursverantwoordelijkheid hebben (OM, DNB, AFM, de FIU-Nederland, lokaal bestuur).

12. Bij de opsporing is er op operationeel niveau sprake van een taakverdeling. De FIOD richt zich op het onderzoek naar fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen. DLR richt zich met name op zware en georganiseerde criminaliteit en brengt criminele netwerken in kaart. De aanpak van FIOD en DLR zijn grotendeels complementair. Waar zij overlappen, bijvoorbeeld bij de aanpak van financiële facilitators, wordt samengewerkt in het S&S overleg. Soms wordt gezamenlijk onderzoek gedaan door een combiteam van rechercheurs.
    De financiële recherches van de politie in de 10 regionale eenheden van de politie richten zich op financieel-economische criminaliteit waarbij het subject in de regio woont.

13. De samenwerking tussen en coördinatie van opsporing, vervolging en toezicht wordt hoofdzakelijk *decentraal* vormgegeven. Er is een tiental samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een taakstelling bij de bestrijding van witwassen.

14. De Landelijk Officier van Justitie witwassen (LOvJ) van het Functioneel Parket speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van de opsporing en vervolging van witwassen.

Kernvraag FATF: in welke mate worden de resultaten van de inschatting van risico's gebruikt om de scherpte van de maatregelen te bepalen: lichte maatregelen voor lage risico's en scherpe maatregelen voor grote risico's.

15. Met betrekking tot de strafrechtketen gebeurt dit op politiek-bestuurlijk beleidsniveau niet, zie voorgaande nummers.

16. Op nationaal niveau is de WWFT vastgesteld. Van de instellingen waar deze wet op van toepassing is, wordt verwacht, dat er hogere eisen worden gesteld aan de identificatie van cliënten naarmate het ingeschat risico hoger is. Toezichthouders op instellingen met meldplicht van OT's laten zich bij het onderzoek naar de naleving door deze instellingen van de WWFT verplichtingen, mede leiden door risico inschattingen.

Kernvraag FATF: in welke mate zijn de doelen en activiteiten van de bevoegde autoriteiten en zelfstandige beleidsorganen consistent met de nationale anti-witwas beleidsdoeleinden en witwas risico's?

17. De algemene beleidsdoelstelling witwassen te bestrijden is niet uitgewerkt in specifieke doelen en prestatiecriteria. Over consistentie van doelen van bevoegde autoriteiten met *nationale* anti-witwas beleidsdoeleinden en witwasrisico's kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan.

18. Op een algemeen niveau heeft Nederland de doelstelling witwassen te bestrijden. Consistent hiermee is de grotere inzet van opsporingsautoriteiten bij de bestrijding van financiële criminaliteit door de speciale stimuleringsprogramma's FinEc en Afpakken. Idem dito door het stellen van progressieve normen voor het beslag en incassoresultaat. Genoemde activiteiten bevorderen indirect de bestrijding van witwassen.

19. Teneinde de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te bewaken heeft de Nederlandse Staat de WWFT ingevoerd. De taakstellingen die uit de WWFT voortvloeien voor hierin benoemde instellingen, de toezichthouders in het kader van de WWFT en voor van de FIU-Nederland zijn consistent met het algemene doel witwassen te bestrijden. Wat betreft hun activiteiten: zie verderop.

Kernvraag FATF: in welke mate werken de bevoegde autoriteiten en zelfstandige beleidsorganen samen en coördineren de ontwikkeling en implementatie van beleidsmaatregelen en activiteiten om witwassen te bestrijden?

20. In het kader van de bestrijding van witwassen zijn de volgende samenwerkingsvormen relevant:
    a) Het FEC heeft als doel het versterken van de integriteit van de financiële sector door samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen de partners. Partners zijn AFM, de Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, het OM en de politie. Het is een samenwerking op bestuurlijk niveau. Ook mogelijke witwasrisico's komen aan de orde.
    b) De FIU-Nederland voorziet politie en opsporingsdiensten van informatie over verdachten in lopend onderzoek. Daarnaast levert de FIU-Nederland lijsten van VT's aan politie en opsporingsdiensten.
    c) Het toezichthouderoverleg is een driemaandelijks overleg tussen de vier toezichthouders in het kader van de WWFT: DNB, AFM, BFT en BTW. De FIU-

Nederland en het Ministerie van Financiën zijn agendalid bij dit overleg. Aspecten van de wetgeving worden overlegd en er worden informatie of signalen uitgewisseld.

d) Toezichthouders werken in het kader van de WWFT ad-hoc samen met de regionale politie ten behoeve van het bestrijden van witwassen. Bij de uitvoering van specifieke acties worden bevoegdheden en informatie van beide instanties gecombineerd teneinde gerichter te kunnen controleren.

e) Binnen iCOV worden uiteenlopende databestanden van de deelnemende partners aan elkaar gekoppeld ten behoeve van analyse en onderzoek in het kader van financiële recherche, waaronder witwassen. Partners zijn: het OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Douane, FIOD en de FIU-Nederland.

f) In het Project Niet-Melders wordt samengewerkt tussen het bureau toezicht WWFT (BTW), BFT, DNB, AFM, AMLC/FIOD, DLR, FIU-Nederland en het OM. Het project wil het naleefgedrag van de regels van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) verbeteren door middel van strafrechtelijke vervolging.

g) FIOD/FP en DLR/LP werken samen in het kader van het Signaal- en Selectieoverleg bij de intake van witwassignalen en het uitzetten van onderzoek.

h) Binnen de Regionale Informatie en Expertise centra (RIEC), werken op regionaal niveau politie, OM, Belastingdienst en bestuur samen bij de beoordeling van witwassignalen en het uitwisselen van informatie. Zie bijlage X voor een toelichting op taak en rol van het RIEC.

i) Elk kwartaal is er overleg tussen de ovj's afpakken van het OM.

j) In het kader van de WWFT is een Commissie inzake de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties ingesteld. In deze commissie waarvan toezichthouders, de FIU-Nederland, vertegenwoordigers van melders en vertegenwoordigers van beide betrokken ministeries deel uit maken, wordt overlegd over de inrichting en uitvoering van de meldingsplicht en de vaststelling van de indicatoren voor ongebruikelijke transacties.

21. Vanuit haar opdracht binnen het FP vervult de landelijk officier van justitie witwassen (LOvJ witwassen) een belangrijke rol in het netwerk van partijen die zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen. De LOvJ is belast met het uitoefenen van het gezag over de politiële pijler van FIU.NL en beoordeelt in dit verband de LOvJ verzoeken van politie en opsporingsdiensten. Zij zit het Signaal- en Selectieoverleg voor en neemt deel aan het Niet-Meldersproject. In het algemeen ziet de LOvJ witwassen er op toe dat er binnen het OM voldoende aandacht wordt besteed aan de bestrijding van witwassen.

Kernvraag FATF: in welke mate zorgt Nederland er voor dat de respectievelijke financiële instellingen, relevante niet-financiële beroepsgroepen en andere relevante sectoren waarop de FATF richtlijnen van toepassing zijn, zich bewust zijn van de relevante nationale witwas risico's (analyse).

22. Aangezien er geen specifieke *nationale* risico's zijn vastgesteld, kunnen deze ook niet bewust worden gemaakt bij de respectievelijke instellingen waarop FATF richtlijnen van toepassing zijn.

23. De FIU-Nederland geeft samen met de toezichthouders voorlichting aan de WWFT instellingen over de door haar vastgestelde witwasrisico's in de verschillende sectoren. Zie ook de rol van de toezichthouders in het kader van de WWFT: punt 27 e.v.

B. Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.

Kernvraag FATF: in welke mate heeft Nederland voorzien in constructieve en snelle juridische hulp en uitzetting bij alle internationale verzoeken om samenwerking? Wat is de kwaliteit van dergelijke hulp?
Kernvraag FATF: in welke mate heeft Nederland hulp gezocht voor internationale samenwerking op een zorgvuldige en tijdige wijze om lokale witwaspraktijken en daarmee verbonden gronddelicten, met internationale aspecten, te vervolgen?
Kernvraag FATF: in welke mate zoeken de verschillende bevoegde autoriteiten andere vormen van internationale samenwerking teneinde financiële 'intelligence' en informatie over toezicht, vervolging en andere zaken uit te wisselen, op een zorgvuldige en tijdige wijze?
Kernvraag FATF: in welke mate voorzien de verschillende bevoegde autoriteiten in internationale samenwerking zoals omschreven in voorgaande vraag?
Kernvraag FATF: hoe goed reageren de bevoegde autoriteiten op en voorzien in buitenlandse verzoeken om samenwerking teneinde basisinformatie en informatie over het economisch eigendom van rechtspersonen en juridische constructies te identificeren en uit te wisselen?

De beantwoording van deze vragen valt buiten het bestek van dit onderzoek. Relevante waarnemingen:

24. Tussen het LP/ DLR en buitenlandse opsporingsdiensten vindt regelmatig uitwisseling plaats van operationele informatie ten behoeve van de bestrijding van witwassen. Dit geldt eveneens voor sommige lokale politie-eenheden.

25. De politie vraagt en krijgt regelmatig buitenlandse rechtshulpverzoeken ten behoeve van de bestrijding van witwassen.

26. De FIU-Nederland vraagt regelmatig informatie en ontvangt regelmatig verzoeken om informatie van buitenlandse FIU's, hetzij via FIU.NET, hetzij via het Egmont Secure Web. Zowel eigen onderzoek van de FIU-Nederland als LOvJ verzoeken van politie en opsporingsdiensten kunnen aanleiding zijn voor deze informatie-uitwisseling.[202]

Randvoorwaarde 2:
Voorkomen wordt dat criminele opbrengsten de financiële en andere sectoren binnen komen of worden gedetecteerd en gemeld door deze sectoren.

Hier heeft FATF drie criteria voor vastgesteld:

C. Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.
D. Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.

[202] Zie bijvoorbeeld FIU jaarverslag 2013, pp. 23.

E. Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.

Voor elk van de criteria heeft FATF een aantal kernvragen geformuleerd.

C. Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.

Kernvraag FATF: hoe goed wordt voorkomen - door het systeem van licenties, registratie of andere middelen van controle toegepast door toezichthouders of andere autoriteiten - dat criminelen en handlangers eigenaar zijn van, of een buitengewoon of controlerend belang of economisch eigendom bezitten, in financiële instellingen of niet-financiële beroepsgroepen, of daar een managementfunctie in vervullen?

27. DNB en de AFM houden in het kader van de Wet Financieel Toezicht (WFT) toezicht op financiële instellingen. In het kader van deze wet worden ook eisen van betrouwbaarheid en integriteit gesteld aan bestuurders en toezichthouders van deze instellingen. De wijze waarop dit toezicht in de praktijk wordt uitgeoefend valt buiten het bestek van dit onderzoek.

28. Voor een aantal beroepsorganisaties bestaat wetgeving waarin ook eisen ten aanzien van integriteit en betrouwbaarheid aan de leden worden gesteld (accountants, advocaten, notarissen). Voor het toezicht op de naleving van deze eisen en de handhaving hierop bestaat een wettelijk kader. De wijze waarop dit toezicht in de praktijk wordt uitgeoefend valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Kernvraag FATF: hoe goed identificeren toezichthouders - en onderhouden een goed begrip van - de witwasrisico's *binnen* de financiële en andere sectoren, *tussen* verschillende sectoren en soorten van instellingen en binnen *individuele* instellingen?

29. Alle toezichthouders op financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen in het kader van de WWFT -BTW, BFT, DNB en AFM- maken melding van eigen analyses van de witwasrisico's *binnen* de respectievelijke sectoren. Bij DNB en AFM geschiedt dit mede vanwege hun bredere verantwoordelijkheid als toezichthouder in het kader van de WFT.
Bij controleonderzoek binnen een individuele instelling of kantoor of bedrijf dat onder het toezicht valt, kijken toezichthouders in het bijzonder naar witwasrisico's die specifiek voor de betreffende sector gelden.

Kernvraag FATF: met het oog op het beperken van de risico's: hoe goed houden toezichthouders - op een risicogevoelige wijze - toezicht op of monitoren zij de mate waarin financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen voldoen aan de vereisten van het anti-witwasbeleid?

30. BTW en BFT houden toezicht op specifieke ondernemersgroepen en beroepsgroepen. Zij monitoren de mate waarin de beroepsgroepen aan hun verplichtingen voldoen door middel van jaarlijks *regulier* onderzoek onder een deel van de leden van de groepen. De keuze van de dossiers die bij de instellingen worden onderzocht, is risicogericht. Daarnaast worden jaarlijks onderzoeken onder instellingen uitgevoerd die *risico gestuurd* zijn. Het

jaarlijks aantal onderzochte instellingen - regulier dan wel risicogericht - is voor BFT klein in verhouding tot het aantal dat BTW onderzoekt.

31. DNB, belast met het toezicht op financiële instellingen, voert jaarlijks in het kader van het toezicht op de WFT, een aantal reguliere onderzoeken 'integere bedrijfsvoering' uit onder financiële instellingen. Indien hier aanleiding voor is, wordt in deze onderzoeken tevens gekeken naar de naleving op de verplichtingen in het kader van de WWFT. Daarnaast worden jaarlijks thema's voor het toezicht vastgesteld waarvan een deel bepaalde witwasrisico's adresseert. In dat kader wordt onderzoek gedaan onder instellingen. De selectie van instellingen is risico gestuurd. Tenslotte vinden incidentgestuurde onderzoeken onder instellingen plaats.

32. AFM is belast met het toezicht op een aantal beleggingsinstellingen en een groot aantal tussenpersonen van levensverzekeringen. Zij voert in het kader van de WWFT geen reguliere onderzoeken onder de instellingen uit. In de periode 2010-2013 zijn slechts 6 instellingen onderzocht.

33. Van veel groepen meldplichtigen, met name de kleinere financiële instellingen en beroepsgroepen, is bij de toezichthouders niet bekend of, en zo ja hoe vaak daar OT's worden geconstateerd. Dit geldt zowel de transacties die aan het objectieve meldcriterium voldoen als transacties die op basis van het *subjectieve* criterium -als er een aanleiding is om te veronderstellen dat een transactie verband houdt met witwassen- als OT dienen te worden bestempeld.
Het overall percentage instellingen dat melding maakt van OT's is ruim 1%. Een aantal groepen instellingen scoort beduidend hoger; dat zijn banken (39%), betaaldienstverleners (15%), levensverzekeraars (8%), trustkantoren (7,6%) (alle onder het toezicht van DNB) en notarissen (9,7%) (onder toezicht van BFT).
Het is niet bekend of het overall meldpercentage van instellingen van 1% een goede afspiegeling is van het vóórkomen van OT's in de verschillende sectoren of van het niet naleven van de meldverplichting.

Kernvraag FATF: in welke mate worden corrigerende acties en/of effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties in de praktijk opgelegd?

34. Het aantal geconstateerde omissies en overtredingen van de verplichtingen inzake de WWFT is *in verhouding* tot het aantal onderzochte instellingen gedurende de periode 2010-2013 substantieel bij BTW (in de orde van grootte van 50%). Bij BFT en DNB is het aantal onderzochte instellingen dat informele dan wel formele sancties krijgt substantieel, eveneens in de orde van grootte van 50%. Bij AFM kan op dit punt geen zinvolle uitspraak worden gedaan; in de periode 2010-2013 zijn slechts 6 instellingen onderzocht.

35. BFT en BTW, FIOD, de Landelijke Recherche, de FIU-Nederland en het OM werken samen in het project Niet-Melders. Het project wil het naleefgedrag van de regels van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) verbeteren. Instellingen die niet voldoen aan de verplichtingen van de WWFT worden strafrechtelijk vervolgd.

Kernvraag FATF: in welke mate bewerkstelligen toezichthouders bij de financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen een helder begrip van hun verplichtingen inzake het anti-witwasbeleid en witwasrisico's?

36. De betreffende financiële instellingen en beroepsgroepen worden door de respectievelijke toezichthouders voorgelicht over hun verplichtingen inzake de WWFT. Toezichthouders doen dit op verschillende wijze:
1. Op hun website publiceren zij leidraden dan wel brochures over de verplichtingen van de instellingen. Hierbij wordt ook aandacht gegeven aan witwasrisico's die relevant zijn voor de respectievelijke groepen instellingen.
2. BTW, BFT en DNB voeren overleg met de brancheorganisaties met als doel voorlichting en het uitwisselen van informatie. Zij verstrekken informatie dat door de brancheorganisaties in hun nieuwsbrieven dan wel vaktijdschriften wordt geplaatst.
3. Sommige beroepsgroepen, die goed zijn geregistreerd, ontvangen via de mail gerichte informatie over de verplichtingen inzake de WWFT.
4. BFT en BTW geven voorlichtingsessies, wel of niet samen met de FIU-Nederland aan de leden van de verschillende beroepsgroepen.
5. Indien opportuun houden toezichthouders met individuele instellingen een normoverdragend gesprek of sturen normoverdragende brieven.

37. De FIU-Nederland levert een bijdrage aan de voorlichting van meldplichtige instellingen. Zij voert regelmatig overleg met de verschillende toezichthouders. Samen met hen wordt voorlichting gegeven aan diverse groepen meldplichtige instellingen. Daarnaast voert de FIU-Nederland soms samen met de toezichthouder onderzoek uit onder bepaalde groepen meldplichtigen naar de bekendheid van WWFT en het bewustzijn van de witwasrisico's in de betreffende branche.[203]

Kernvraag FATF: in welke mate kunnen toezichthouders demonstreren dat hun acties (sancties en stimulerende acties) het voldoen aan de vereisten vanuit het anti-witwasbeleid door de financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen stimuleren?

38. In dit onderzoek zijn geen data verzameld op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de mate waarin sancties en acties het voldoen aan de verplichtingen vanwege de WWFT stimuleren.

D. Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.

Kernvragen FATF:

- Hoe goed begrijpen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen hun witwasrisico's en hun verplichtingen inzake het anti-witwasbeleid?
- Hoe goed passen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen maatregelen toe ter beperking van het witwassen, in verhouding tot hun risico's?
- Hoe goed passen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen maatregelen toe inzake 'Customer Due Diligence' (CDD)[204] en de opslag van gegevens (inclusief

[203] Naar het jaaroverzicht 2013 van FIU.
[204] Customer Due Diligence (CDD) is een hulpmiddel voor het leren kennen van cliënten. Zo bestaat CDD voor banken en levensverzekeraars onder meer uit de onderdelen: acceptatie van cliënten; identificatie en verificatie van cliënten; indien van toepassing, de identificatie en eventueel verificatie van de uiteindelijke belanghebbende;

informatie over het economisch eigendom en doorlopende monitoring). In welke mate worden zaken geweigerd wanneer de CDD incompleet is?

- Hoe goed passen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen de verscherpte of specifieke maatregelen toe bij: politici, correspondent banking, nieuwe technologieën/ betaalwijzen, regels voor elektronisch betalingsverkeer, landen die door de FATF als risicovol zijn geïdentificeerd.
- In welke mate voldoen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen aan hun meldverplichtingen inzake gelden die verdacht worden van een criminele herkomst. Welke praktische maatregelen zijn genomen om 'tipping-off' (het waarschuwen van diegene die verdacht wordt van witwassen) te voorkomen?
- Hoe goed passen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen interne procedures en controles toe (tot en met het niveau van de financiële groep) die de naleving verzekeren van de verplichtingen inzake het anti-witwasbeleid? In hoeverre zijn er wettelijke vereisten of richtlijnen (bijv. op het terrein van financiële geheimhouding) die de implementatie van dergelijke maatregelen belemmeren?

39. In het kader van dit onderzoek kunnen bovenstaande vragen niet worden beantwoord. Hiervoor is systematisch en breed onderzoek nodig onder de instellingen die onder de WWFT vallen. Achter het naleven van de meldplicht in het kader van de WWFT kunnen vraagtekens worden geplaatst op basis van de volgende waarnemingen:
1. Alle toezichthouders die *regelmatig* instellingspecifieke onderzoeken doen (BTW, BFT en DNB), constateren bij een substantieel deel van de onderzochte instellingen omissies/overtredingen van de verplichtingen in het kader van de WWFT (BTW) dan wel leggen informele of formele sancties op (in de orde van grootte van 50%).
2. Iets meer dan 1% van de meldplichtige instellingen maakt melding van OT's. Zie voor een nuancering nummer 33.

40. Het aantal OT's bleef in de periode 2010-2013 in orde van grootte redelijk constant (ca. 200.000). Het overgrote deel hiervan zijn money transfers (ca 85%) die vrijwel alle door wisselinstellingen en banken worden gemeld. Het aantal instellingen dat melding maakt van OT's in 2013 is vergelijkbaar met dat in 2010; na een dip in 2011 neemt dit aantal in de periode 2011-2013 weer met 25% toe.

E. Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.

Kernvragen FATF:

- In hoeverre is de informatie over de vorming van verschillende soorten rechtspersonen en juridische constructies publiek toegankelijk?
- Hoe goed worden de kwetsbaarheden en de mate waarin rechtspersonen die in Nederland zijn gevormd misbruikt, of misbruikt kunnen worden voor witwassen door de bevoegde autoriteiten geïdentificeerd, ingeschat en begrepen?
- Hoe adequaat heeft Nederland maatregelen geïmplementeerd om misbruik van rechtspersonen en juridische constructies ten behoeve van witwassen te voorkomen?

---

vaststellen van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie; monitoring en review van cliënten, rekeningen en transacties; risicomanagement. Zie http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202048.jsp

- In welke mate kunnen relevante bevoegde autoriteiten adequate, accurate en actuele basisinformatie en informatie over het economisch eigendom verkrijgen over alle soorten van rechtspersonen die in Nederland zijn gevormd, en wel tijdig?
- In welke mate kunnen relevante bevoegde autoriteiten adequate, accurate en actuele basisinformatie en informatie over het economisch eigendom verkrijgen over juridische constructies, en wel tijdig?
- In welke mate worden effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties opgelegd aan personen die de informatievereisten niet nakomen.

41. Bovenstaande kernvragen vallen buiten het bestek van dit onderzoek. De vragen richten zich op speciale vormen van witwassen terwijl dit onderzoek zich richt op de bestrijding van witwassen in algemene zin. De volgende waarnemingen zijn relevant:

    - In Nederland zijn rechtspersonen volgens de Handelsregisterwet verplicht een aantal gegevens op te geven, waaronder eigendomsverhoudingen. Op basis van de wet op de Kamer van Koophandel worden deze gegevens publiekelijk beschikbaar gesteld.
    - In het kader van de WWFT zijn de hierin genoemde Nederlandse instellingen verplicht en bevoegd onderzoek te doen naar cliënten. In de WWFT zijn criteria beschreven in welke situaties een dergelijk onderzoek moet worden uitgevoerd. In het algemeen worden scherpere eisen aan een dergelijk onderzoek gesteld naarmate het witwasrisico hoger wordt geacht door de instelling. Dit onderzoek strekt zich ook uit tot de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt en de eigendom- en zeggenschapstructuur van de cliënt, ook als de cliënt een rechtspersoon is. Dit onderzoek geldt ook als de cliënt handelt als trustee en als de cliënt optreedt als vennoot van een personenvennootschap. De instelling wordt geacht op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de identiteit van de cliënt, in de verschillende hoedanigheden die deze aan kan nemen.
    - De regionale eenheden van de Nationale Politie richten zich bij de bestrijding van witwassen vooral op laaghangend fruit: het afpakken van crimineel geld als dit zonder veel onderzoek kan. Voor dieper onderzoek, bijvoorbeeld naar financiële- of eigendomsconstructies om geld wit te wassen (economisch witwassen), zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden ontbreekt de capaciteit (financiële recherche).

Randvoorwaarde 3:
Dreigingen van witwassen worden gesignaleerd en onderbroken, criminelen worden gestraft en criminele opbrengsten worden afgenomen.

Hiervoor heeft FATF drie criteria vastgesteld:

F. De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.
G. Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.
H. Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

Voor elk van de criteria heeft FATF een aantal kernvragen geformuleerd.

F. De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.

Kernvraag FATF: in welke mate wordt 'financial intelligence' en andere relevante informatie verkregen en gebruikt in onderzoek ten behoeve van het verzamelen van bewijs en het opsporen van crimineel geld, betrekking hebbende op witwassen en daarmee verbonden gronddelicten.

42. Politie en de opsporingsdiensten FIOD en DLR maken gebruik van een groot aantal bronnen voor het verzamelen van 'financial intelligence' over witwassen en andere relevante informatie. Zie tabel 10.1.

43. De belangrijkste informatiebronnen voor FIOD en DLR zijn:
    Restinformatie eigen onderzoek, Belastingdienst, KMAR, Douane, Buitenlandse Diensten, FIU-Nederland, Regionale politie-eenheden.

    De belangrijkste informatiebronnen voor de financiële recherche van de regionale politie-eenheden zijn:
    Restinformatie eigen onderzoek, Basispolitiezorg, TCI, FIOD, M., FIU-Nederland, Gemeentelijke diensten, iCOV.

Tabel 10.1: overzicht van de belangrijkste informatiebronnen voor politie en opsporingsdiensten.

Informatiebronnen politie en opsporingsdiensten	
• De politieteams en opsporingsdiensten (FIOD, DLR) zelf: analyses en restinformatie/bijvangst uit andere onderzoeken.	• De Belastingdienst
• De Douane	• De KMAR
• Buitenlandse opsporingsdiensten	• TCI vh CIE
• Inspectie SZW	• De FIU-Nederland
• Media	• M.
• Toezichthouders WWFT	• CJIB
• (Andere) regionale eenheden van politie	• iCOV
• FIU.NET	• Basispolitiezorg
• Gemeentelijke diensten / UWV	• CJIB
• NMA	• FEC
• Financiële instellingen	

Kernvraag FATF: in welke mate verkrijgen of verzoeken de bevoegde autoriteiten rapporten (bijvoorbeeld over verdachte transacties (VT's), over contante gelden en verhandelbare instrumenten aan toonder) die relevante en accurate informatie bevatten die hen helpt om hun plichten te vervullen.
Kernvraag FATF: in welke mate helpt de analyse en het verspreiden van informatie door de FIU-Nederland de operationele behoeften van de bevoegde autoriteiten?
Kernvraag FATF: in welke mate werken de FIU-Nederland en andere bevoegde autoriteiten samen en wisselen informatie en 'financial intelligence' uit? Hoe veilig wordt de

vertrouwelijkheid bewaakt van de informatie die door de FIU-Nederland en bevoegde autoriteiten wordt uitgewisseld of gebruikt?

44. Op jaarbasis stelt de FIU-Nederland de laatste jaren ca. 23.000 VT's vast. Daarnaast stelt zij een overzicht beschikbaar van alle VT's aan alle politie-eenheden en opsporingsdiensten. De FIOD heeft liaisons gedetacheerd bij de FIU-Nederland die voor hen interessante VT's detecteren. Daarnaast maakt de FIU-Nederland alle VT's voor politie en opsporingsdiensten digitaal toegankelijk.
    De FIU-Nederland stelt VT's vast naar aanleiding van:
    - Een match tussen subjecten in OT's met subjecten in lopend onderzoek;
    - Eigen onderzoek naar transactiepatronen;
    - LOvJ verzoeken van politie en opsporingsdiensten;
    - Een match met bestanden van CJIB en ontnemingsgegevens.

45. Politie en opsporingsdiensten doen regelmatig LOvJ verzoeken aan de FIU-Nederland om achtergrondinformatie te krijgen bij concrete verdenkingen. In de periode 2010-2013 gebeurde dit ca 1100 keer per jaar. Via de FIU-Nederland vragen politie en opsporingsdiensten informatie op over (mogelijke) verdachten bij buitenlandse FIU's.

46. Indien er sprake is van een verdenking en indien relevant vragen politie en opsporingsdiensten informatie op bij de Belastingdienst over de vermogenspositie van verdachten.

47. Politie en opsporingsdiensten vragen bij gelegenheid bij iCOV financiële- en netwerkinformatie van subjecten op indien er sprake is van een verdenking.

48. Politie en opsporingsdiensten vragen bij gelegenheid bij de CJIB informatie op over openstaande vorderingen bij (mogelijke) verdachten en matchen dit met transactiepatronen.

49. Met de overige onder punt 43 genoemde instanties wisselen politie en opsporingsdiensten informatie uit over (mogelijke) verdenkingen.

50. In 2013 is er een substantiële stijging van het aantal zaken met verdenking van witwassen dat door de Douane bij de FIOD wordt aangemeld; in 2011 48, in 2012 41 en in 2013 105.

51. Het aantal aangiftes liquide middelen (10.000 of meer) bij binnenkomst of verlaten van de EU dat door de Douane aan de FIU-Nederland worden doorgegeven met de status ongebruikelijke transactie, is in de periode 2010-2013 substantieel gestegen (van 22.459 in 2010 tot 30.587 in 2013). In 2013 bedroeg dit aantal 23% van het aantal bij de FIU-Nederland binnenkomende OT's-niet-moneytransfers. Zie bijlage VIII.

52. Een onbekend aantal OT's krijgt ten onrechte *niet* het label 'verdacht' doordat de politie en opsporingsdiensten lopend onderzoek slecht registreren in VROS. Hierdoor 'mist' de FIU-Nederland een aantal matches tussen OT's en subjecten in lopend onderzoek waardoor deze OT's niet verdacht worden verklaard. Op hun beurt missen politie en opsporingsdiensten deze VT informatie tenzij dit naar boven komt middels een LOvJ verzoek.

53. Een deel van het op criminele wijze verworven geld zal niet worden gemeld als OT en blijft verborgen voor de FIU-Nederland. Ten eerste wordt een substantieel deel van dit geld niet in het Nederlandse legale geldverkeer teruggebracht maar verdwijnt door middel van underground banking of gaat middels geldkoeriers het land uit. In de tweede plaats voorkomen financiële facilitators dat OT's van criminelen als zodanig bij de FIU-Nederland worden gemeld.

54. Politie en opsporingsdiensten nemen de laatste jaren niet vaak VT's als vertrekpunt van onderzoek naar witwassen, tenzij de subjecten van een VT matchen met lopend onderzoek. De reden hiervoor is een combinatie van beperkte capaciteit van politie en opsporingsdiensten, het grote aantal VT's en het feit dat een 'kale' VT geen context informatie bevat waardoor het veel opsporingscapaciteit vergt om er achter te komen of de VT is uit te bouwen tot een zaak.

55. De vraag in hoeverre de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie tussen de FIU-Nederland en politie en opsporingsdiensten wordt bewaakt, kan op basis van dit onderzoek niet worden beantwoord.

G. Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.

Kernvraag FATF: hoe goed, en in welke situaties, worden potentiële witwaszaken geïdentificeerd en onderzocht (waaronder door parallel daaraan lopend financieel onderzoek)?

De beantwoording van de vraag naar de *kwaliteit* van het onderzoek valt buiten het bestek van dit onderzoek.

56. Door de FIU-Nederland wordt jaarlijks door middel van het meldsysteem van OT's een groot aantal VT's vastgesteld. Zie nummer 44.

57. In de uitoefening van hun functie komen de Douane en de KMAR bij personen die Europa verlaten of binnenkomen potentiële witwaszaken op het spoor. Zie ook nummer 76.

58. Jaarlijks voeren politie en opsporingsdiensten een groot aantal onderzoeken uit naar potentiële witwasdelicten dan wel delicten die met witwassen zijn verbonden. Tabel 10.2 bevat een overzicht van het aantal onderzoeken dat gericht is op het aantonen van witwassen door de politie-eenheden, FIOD/AMLC en DLR. De onderzoeken van FIOD/AMLC zijn afkomstig van het AMLC en hebben betrekking op het Signaal- en Selectieoverleg die de onderzoeken uitzet. Niet opgenomen zijn onderzoeken van lokale FIOD afdelingen en KMAR.[205]

[205] De potentiële witwaszaken van de douane worden overgedragen aan de FIOD. Deze zijn niet meegeteld omdat niet bekend is of dit geleid heeft tot een onderzoek. Ook dit aantal is de laatste jaren sterk toegenomen. Zie ook nummer 76 en bijlage VIII.

Tabel 10.2: overzicht van onderzoeken naar witwassen door de regionale politie-eenheden, door de FIOD (die via het AMLC lopen) en DLR.

	2010	2011	2012	2013
Regionale politie-eenheden	297	347	404	549
FIOD/AMLC	8	22	24	28
DLR	16	41	56	67
Totaal	**331**	**410**	**484**	**644**

De cijfers van de Nationale Politie zijn geen precieze weerspiegeling van het aantal onderzochte witwasdelicten. Het is een onderschatting doordat witwasdelicten vaak 'bijvangst' zijn bij andere delicten en in die context vaak niet als witwasdelict in de cijfers zijn opgenomen.
In ieder geval blijkt uit de tabel dat de opsporingsinzet naar witwassen de laatste 4 jaar sterk is gegroeid.

59. De financiële recherche bij de politie is niet zozeer gefocust op witwassen sec maar op financiële criminaliteit in het algemeen, waaronder ook vormen van fraude en oplichting. Onderzoek naar witwassen is wel een belangrijk aandachtspunt, met name bij de regionale eenheden Amsterdam en Rotterdam.

60. Respondenten bij de politie en het Openbaar Ministerie melden dat er bij elke grotere zaak een financiële paragraaf wordt opgenomen, teneinde mede te onderzoeken of er sprake is van witwassen.

61. DLR en de politie-eenheden van Amsterdam en Rotterdam hebben als speerpunten bij hun witwasonderzoeken: underground banking en financiële facilitators. Met betrekking tot het eerste speerpunt worden vooral koeriers met crimineel geld gepakt. Bij het tweede speerpunt richt men zich op financieel deskundigen die hun kennis ten dienste stellen aan criminelen.

62. Politie-eenheden richten zich in hoofdzaak op 'laaghangend fruit': het pakken van crimineel geld als bijvangst of dat contant aan wordt getroffen bij criminelen. Voor onderzoek naar ingewikkelde witwasconstructies ontbreekt veelal de capaciteit (financiële recherche), zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden.

Kernvraag FATF: in welke mate zijn de soorten van witwassen die worden onderzocht en vervolgd consistent met het Nederlandse profiel van witwasrisico's en het nationale anti-witwasbeleid?

63. Er is op dit moment geen nationale dreigingsanalyse witwassen voor Nederland, noch een nationaal anti-witwasbeleid in de betekenis van vastgestelde prioriteiten bij de bestrijding van witwassen. Van consistentie hiermee van de witwaszaken die worden onderzocht of vervolgd kan dus niet worden gesproken. Het NTA noch het CBA witwassen waarvan eerder melding is gemaakt, kunnen in dit opzicht als referentiepunt dienen.

Kernvraag FATF: in welke mate worden de verschillende soorten witwassen (zoals buitenlandse gronddelicten, 'third-party laundering', witwassen als een op zichzelf staand misdrijf) vervolgd en de overtreders veroordeeld?

64. Aangetroffen witwasdelicten worden in principe vervolgd. Bij de vervolging door het Openbaar Ministerie staat echter niet witwassen centraal maar het bestrijden van (financiële) criminaliteit. In de praktijk kan dit betekenen dat witwasdelicten niet altijd worden vervolgd, doordat er strategisch gezien betere opties aanwezig zijn criminelen te bestraffen/treffen.

65. Door het Openbaar Ministerie worden cijfers bijgehouden over personen met vermeende witwasdelicten, in combinatie met andere delicten. Voorts, welke personen worden gedagvaard en de strafoplegging door de rechter. Veel respondenten bij politie en OM merken op dat deze cijfers tekortkomingen vertonen, voornamelijk te wijten aan niet zorgvuldig en onvolledig registreren. Op basis van deze cijfers kunnen daarom alleen conclusies over trendmatige ontwikkelingen worden getrokken bij een substantiële toe- of afname.

66. In de periode 2010-2013 werden 4001 personen gedagvaard die *alleen of onder andere* witwasdelicten ten laste werden gelegd. Dit betrof 76% van de personen die (mede) werden verdacht van witwassen.

67. Van de personen die verdacht werden van slechts één witwasdelict, dus zonder dat er sprake is van andere delicten, werd in de periode 2010-2013 56,2% door het OM gedagvaard, dus ruim de helft.

68. In de periode 2010-2013 deed de Rechter 583 uitspraken over personen die alleen *één witwasdelict* ten laste werd gelegd. Hiervan werd 66,2%, dus tweederde, schuldig bevonden.

69. De in de nummers 67 en 68 genoemde percentages dagvaardingen en schuldig bevonden kunnen als schatters worden opgevat voor respectievelijk de kans dat het OM besluit een witwasfeit te dagvaarden en dat een dagvaarding witwassen leidt tot een schuldigverklaring.
Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de kans dat een verdachte van witwassen wordt veroordeeld gelijk is aan: 0,562 x 0,662 = 0,37, iets meer dan één op de drie.
Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat veel respondenten vraagtekens plaatsen achter de betrouwbaarheid van de OM data.

Kernvraag FATF: in hoeverre zijn de sancties die opgelegd worden aan natuurlijke- of rechtspersonen die veroordeeld zijn voor witwassen, effectief, proportioneel en ontmoedigend?

70. De vraag in hoeverre sancties ten aanzien van witwasdelicten effectief, proportioneel en ontmoedigend zijn, kan in het kader van dit onderzoek niet worden beantwoord.
In dit verband is relevant dat de huidige regering in 2014 de strafmaxima voor witwasfeiten heeft verhoogd.[206]

[206] Het wetsvoorstel 33 685 inzake de verruiming van de mogelijkheden ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit, werd op 18 november 2014 door de Eerste Kamer aanvaard.

De minister van Veiligheid en Justitie acht deze verzwaring van strafmaat voor witwasfeiten wenselijk teneinde deze misdaad effectief te kunnen bestrijden.[207]

Kernvraag FATF: in welke mate neemt Nederland *andere* justitiële maatregelen in zaken waarin onderzoek is gedaan naar witwassen maar waar het niet mogelijk is, om terechte redenen, een veroordeling voor witwassen te verkrijgen? Dergelijke alternatieve maatregelen zouden niet de belangrijkheid van het vervolgen en veroordelen van witwasdelicten moeten verminderen, noch daarvoor in de plaats treden.

71. Deze vraag kan op basis van dit onderzoek niet worden beantwoord. Enige waarnemingen:
    - In dit onderzoek is naar voren gekomen dat wanneer politie en opsporingsdiensten met het beschikbare feitenmateriaal niet tot een vervolging van witwassen kunnen komen, in een aantal gevallen de informatie - indien opportuun - door wordt gegeven aan een andere bevoegde instantie zoals de Belastingdienst of de betreffende gemeente teneinde de verdachte op andere wijze aan te kunnen pakken.
    - De Nederlandsche Bank legt in het kader van de WFT af en toe sancties op aan instellingen die niet aan de vereisten van de WWFT voldoen.
    - Een aantal professionele beroepsgroepen die de verplichtingen van de WWFT niet naleven, kunnen via het tuchtrecht worden aangepakt.[208]

H. Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

Kernvraag FATF: in hoeverre wordt het in beslag nemen van criminele gelden, -hulpmiddelen en bezittingen met een soortgelijk karakter, nagestreefd als een beleidsdoel?

72. Vanaf 2008 worden normen gesteld voor gerealiseerd incassoresultaat (afgepakt crimineel vermogen door ontneming en verbeurdverklaring). In het voorjaar van 2011 is het Ketenprogramma Afpakken door de minister van Veiligheid en Justitie gelanceerd. Dit programma heeft de expliciete doelstelling meer crimineel geld en goederen af te pakken. Ook het conservatoir beslag dient te worden verhoogd. Voor 2018 is voor het incassoresultaat een doelstelling vastgesteld van €115,6 miljoen.[209] Vanaf 2008 tot nu zijn de respectievelijke doelstellingen voor incasso elk jaar gehaald.
    Het in beslag nemen en afpakken van crimineel geld is duidelijk een beleiddoelstelling geworden.

73. In de periode 2010-2013 wordt er jaarlijks in totaal rond de 250 miljoen euro in *beslag* genomen. Meer dan de helft hiervan geschiedt (mede) op basis van het delict witwassen. Het beslag dat puur op basis van het delict witwassen wordt gelegd, stijgt in deze periode terwijl het beslag dat *mede* op basis van witwassen wordt gelegd (waarbij witwassen één van de ten laste gelegde delicten is) in deze periode fors daalt. Respectievelijk het FP, het LP en de arrondissementsparketten Amsterdam, Rotterdam en Midden-Nederland nemen percentueel veel geld in beslag (mede) op basis van het delict witwassen.

[207] Zie de Memorie van Toelichting bij het betreffende wetsvoorstel.
[208] Uit een onderzoek van Faure, M, H. Nelen en N. Philipsen (2009) bleek evenwel dat daar destijds weinig van terecht kwam.
[209] Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014): Veiligheidsagenda 2015-2018

74. Als een eenmalige uitschieter in 2013 niet wordt meegeteld, blijft het *incassoresultaat* in de periode 2010-2013 van afgepakt crimineel geld ongeveer gelijk - rond de 50 miljoen euro.[210] In de jaren 2012 en 2013 wordt meer dan 50% afgepakt (mede) op basis van het delict witwassen. In 2013 valt een stijging te constateren van het geld dat puur op basis van het delict witwassen is afgepakt en een daling van het geld dat afgepakt is als witwassen één van de ten laste gelegde delicten is (ten opzichte van 2012). Het FP, het LP en de arrondissementsparketten Amsterdam en Noord-Holland dragen relatief veel bij aan het incassoresultaat in de jaren 2012 en 2013. Het delict witwassen speelt bij het LP, Amsterdam, Rotterdam en Noord-Holland een zeer belangrijke rol bij het afpakken van criminele gelden.

75. Het Openbaar Ministerie is in het algemeen niet gefocust op het afpakken van geld op basis van het delict witwassen. Het hangt van de casus en de meest kansrijke strategie af, welke delicten ten laste worden gelegd. Wel vormen de witwasartikelen in het Wetboek van Strafrecht handzame instrumenten om van criminelen efficiënt geld af te pakken, vandaar dat deze instrumenten vaak worden ingezet. De normen die worden gesteld aan de afpakgelden zijn hier meer leidend dan het doel witwassen te bestrijden.

Kernvraag FATF: hoe adequaat nemen (door onder andere repatriëring, delen (met andere landen) en teruggave) de bevoegde autoriteiten criminele gelden, - hulpmiddelen en bezittingen met een vergelijkbaar karakter in beslag, waar sprake is van Nederlandse en buitenlandse gronddelicten en van criminele gelden die naar andere landen zijn verplaatst?

Op basis van dit onderzoek kan niets worden gezegd over de omvang van beslag en incassoresultaat als resultaat van internationale samenwerking.

Kernvraag FATF: in hoeverre wordt er werk gemaakt van het in beslag nemen van foutief of niet gedeclareerde of getoonde contante gelden en verhandelbare instrumenten aan toonder die over de grens worden gebracht en in hoeverre wordt dit door de Douane of andere bevoegde autoriteiten gehanteerd als een effectieve, proportionele en ontmoedigende sanctie?

76. Als er bij de Douane een verdenking ontstaat van witwassen bij de aangifte of bij de schending van de aangifteplicht, dan schakelt de Douane de FIOD in die de zaak verder onderzoekt. In dit geval gaat de FIOD over tot aanhouding en inbeslagname liquide middelen.
Tabel 10.4 laat het aantal schendingen van de aangifteplicht zien, dat een indicatie kan geven van witwassen, en de frequentie waarmee de Douane een persoon overdraagt aan de opsporingsdienst FIOD op basis van de verdenking van witwassen. De cijfers hebben alleen betrekking op vervoer door de lucht.

Tabel 10.4: aantallen schendingen aangifteplicht liquide middelen en het aantal verdenkingen van witwassen bij grensverkeer *door de lucht* van personen van buiten de EU. Bron: Douane Nederland.

Indicator	2011	2012	2013
Frequentie geconstateerde verzaking van gelddeclaratie	429	427	361
Zaken met verdenking van witwassen	48	41	105

[210] In 2014 is een recordbedrag afgepakt: 136 miljoen.

77. In hoeverre inbeslagname van gelden die over de Nederlandse grens worden gebracht, gehanteerd wordt als een effectieve, proportionele en ontmoedigende sanctie, kan op basis van dit onderzoek niet worden beoordeeld. We constateren wel een vergroting van de alertheid bij de Douane voor witwassen. Zo wordt de groei van het aantal witwaszaken in 2013 door de Douane verklaard door een toename in het aantal controles, betere risicoselecties, samenwerking met luchthavenbeveiliging en door de opbouw van expertise binnen de Douane.

78. De controlerende bevoegdheden van de Douane zijn beperkt tot *natuurlijke* personen. Er vindt geen controle plaats op grensoverschrijdend cash geld middels *vracht, post- en koerierszendingen*. De Douane heeft daartoe op dit moment geen wettelijke bevoegdheden. Het enige wat de Douane kan doen is het melden van ongebruikelijke zendingen van contant geld aan de FIU-Nederland; ingrijpen kan zij echter niet. In de praktijk wordt er nauwelijks gebruik gemaakt van dit meldrecht.[211] De Nederlandse overheid is voornemens om de bevoegdheden van de Douane op dit punt te vergroten. Zie bijlage VIII.

Kernvraag FATF: hoe goed voldoen de resultaten van de inbeslagnames aan de verwachtingen op basis van de witwasrisico's en de prioriteiten van het nationale anti-witwasbeleid?

79. Door het ontbreken van een systematische inventarisatie van witwasrisico's in Nederland en een geprioriteerd nationaal anti-witwasbeleid, kan deze vraag niet worden beantwoord.

[211] Interne notitie van het Ministerie van Financiën betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering; wettelijke bevoegdheden Douane; naar aanleiding van de afronding van het project 'Pecunia'.

10.3 Evaluatie

In het voorgaande zijn de belangrijkste conclusies die op basis van dit onderzoek naar de bestrijding van witwassen kunnen worden getrokken, geordend aan de hand van de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. Uit de ordening kwam naar voren dat er meer informatie nodig is om alle kernvragen die FATF stelt over het anti-witwasbeleid te kunnen beantwoorden.
In het navolgende vatten we de resultaten van de beantwoording van de kernvragen per criterium samen.

FATF criterium A: *De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.*
Eind 2011 is in de National Threat Assessment witwassen een beperkt aantal witwasrisico's in kaart gebracht en nader onderzocht. Het leidde nog niet tot een overzicht van de meest relevante bedreigingen op het gebied van witwassen voor Nederland op grond waarvan prioriteiten voor het beleid kunnen worden aangegeven en de handhavingdiensten kunnen worden aangestuurd. De Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën voeren in 2016 een National Risk Assesment witwassen uit. Daarnaast is de aanzet gegeven tot een monitor anti-witwasbeleid die de stand van zaken en resultaten van het beleid periodiek in kaart zal gaan brengen.
Voor zover risico's worden geïdentificeerd, gebeurt dit op decentraal niveau: door de opsporingsdiensten, de financiële recherche van de politie en de toezichthouders in het kader van de WWFT.
De verantwoordelijkheid voor de *centrale* regie over en sturing van het bestrijden van witwassen berust bij de Ministers van Veiligheid en Justitie en Financiën. De bestrijding van witwassen is door de minister van Veiligheid en Justitie als een landelijke prioriteit benoemd. Er zijn evenwel geen specifieke landelijke doelen en prestatiecriteria geformuleerd, noch voor de organisaties die zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen.
Op een algemeen niveau is de laatste jaren indirect de inzet van opsporingscapaciteit voor de bestrijding van witwassen vergroot door het opstarten van het FinEc programma (2008) en het ketenprogramma Afpakken (2011, 2012). Een soortgelijk effect hebben de jaarlijkse normen voor beslag en incassoresultaat voor de parketten van het Openbaar Ministerie.
De samenwerking tussen en coördinatie van opsporing, vervolging en toezicht wordt hoofdzakelijk *decentraal* vormgegeven. Er is een tiental samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een taakstelling bij de bestrijding van witwassen.
De Landelijk Officier van Justitie witwassen (LOvJ) van het Functioneel Parket speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van de opsporing en vervolging van witwassen.

FATF criterium B: *Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.*
Over dit aspect zijn in het kader van dit onderzoek geen data verzameld.

FATF criterium C: *toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de anti-witwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.*
DNB, AFM, BTW en BFT houden toezicht op de naleving door instellingen van de verplichtingen inzake de WWFT. Zij houden daarbij rekening met bijzondere witwasrisico's binnen de respectievelijke sectoren waar zij toezicht op uitoefenen. Zij geven voorlichting aan de betreffende instellingen en voeren controle onderzoeken uit, steekproefsgewijs dan wel

risicogericht. Bij AFM en BFT is het aantal onderzoeken in verhouding tot de omvang van de verschillende doelgroepen klein, ook in verhouding tot het aantal onderzoeken door BTW en DNB.
Het is toezichthouders niet bekend hoeveel OT's in de verschillende branches zijn te verwachten. Een groot deel van de instellingen meldt geen OT's. Hiervan is niet bekend of dit non-compliance is dan wel dat ze weinig OT's tegenkomen.
Het aantal door de toezichthouders geconstateerde omissies/overtredingen en opgelegde sancties wat betreft het nakomen van genoemde verplichtingen is fors in verhouding tot het aantal onderzochte instellingen (zie onder criterium D).
Al met al kunnen er op een aantal punten vraagtekens worden geplaatst achter de effectiviteit van het toezicht, aanleiding om hier onderzoek naar te verrichten.

FATF criterium D: *Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.*
In dit onderzoek zijn geen data verzameld over het gedrag van instellingen. Over veel aspecten kunnen geen uitspraken worden gedaan. Wat er kan worden gezegd over compliance met de verplichtingen van de WWFT, is alleen gebaseerd op secundaire gegevens van de FIU-Nederland en de toezichthouders.
Het aantal door BTW geconstateerde omissies/ overtredingen van de verplichtingen inzake de WWFT *in verhouding* tot het aantal onderzochte instellingen gedurende de periode 2010-2013 is substantieel (in de orde van grootte van 50%). Het aantal instellingen dat door BFT en DNB informele en formele sancties krijgt opgelegd is eveneens fors (in de orde van grootte van 50%). Het aantal onderzochte instellingen door AFM is in de periode 2010-2013 te klein om conclusies te kunnen trekken.
Ruim 1% van het aantal meldplichtige instellingen meldt OT's (bij de financiële instellingen die onder toezicht staan van de DNB ligt dit aanzienlijk hoger).
Dat slechts een beperkt deel van de instellingen melding maakt van OT's en dat bovendien de toezichthouders veel omissies dan wel overtredingen constateren bij de instellingen die zij onderzoeken, kan er op wijzen dat de verplichtingen van de WWFT niet overal voldoende worden nageleefd.

FATF criterium E: *Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.*
Over dit aspect zijn in het kader van dit onderzoek geen data verzameld.

FATF criterium F: *De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.*
Politie en opsporingsdiensten FIOD en DLR maken gebruik van een groot aantal bronnen voor het verzamelen van 'financial intelligence' en andere relevante informatie. De belangrijkste informatiebronnen voor FIOD en DLR zijn: restinformatie andere onderzoeken, Belastingdienst, KMAR, Douane, Buitenlandse Diensten, FIU-Nederland, Regionale politie-eenheden. De belangrijkste informatiebronnen voor de financiële recherche van de regionale eenheden van de politie zijn: restinformatie eigen onderzoek, Basispolitiezorg, TCI, FIOD, M., FIU-Nederland, Gemeentelijke diensten, iCOV.

Politie en opsporingsdiensten nemen de laatste jaren VT's niet vaak als vertrekpunt van onderzoek. De reden hiervoor is een combinatie van begrensde capaciteit van politie en opsporingsdiensten, het grote aantal VT's en het feit dat een 'kale' VT geen context informatie

bevat waardoor het veel opsporingscapaciteit vergt om er achter te komen of de VT is uit te bouwen tot een verdenking.

FATF criterium G: *delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.*
De financiële recherche van de politie, FIOD, DLR, FIU-Nederland, Douane en KMAR identificeren jaarlijks een groot aantal mogelijke witwasdelicten. Het totaal aantal onderzoeken naar witwassen dan wel delicten die verbonden waren met witwassen is in de periode 2010-2013 sterk toegenomen. Respondenten bij de politie en het Openbaar Ministerie melden dat er systematisch bij grotere zaken een financiële paragraaf wordt opgenomen, teneinde te onderzoeken of er ook sprake is van witwassen.
DLR en de politie-eenheden van Amsterdam en Rotterdam hebben als speerpunten bij hun witwasonderzoeken: underground banking en financiële facilitators. De politie-eenheden richten zich in hoofdzaak op 'laaghangend fruit': het pakken van crimineel geld als bijvangst of dat contant wordt aangetroffen bij criminelen. Voor onderzoek naar ingewikkelde witwasconstructies ontbreekt veelal de capaciteit op het terrein van financieel rechercheren, zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden.
Aangetroffen witwasdelicten worden in principe vervolgd. Bij de vervolging door het Openbaar Ministerie staat echter niet witwassen centraal maar het bestrijden van (financiële) criminaliteit. Het hangt van de casus en de meest kansrijke strategie af, welke delicten ten laste worden gelegd. Wel vormen de witwasartikelen in het Wetboek van Strafrecht handzame instrumenten om van criminelen efficiënt geld af te pakken, vandaar dat dit instrument vaak wordt ingezet. De normen die worden gesteld aan de afpakgelden zijn hier meer leidend dan het doel witwassen te bestrijden. In de praktijk kan dit betekenen dat witwasdelicten niet altijd worden vervolgd, doordat er strategisch gezien betere opties aanwezig zijn criminelen te bestraffen/treffen.
De cijfers die bij politie en Openbaar Ministerie worden bijgehouden over respectievelijk onderzoek naar witwassen, vervolging en berechting vertonen tekortkomingen, voornamelijk te wijten aan niet zorgvuldig en onvolledig registreren. Op basis van deze cijfers kunnen daarom alleen conclusies over trendmatige ontwikkelingen worden getrokken.

FATF criterium H: *Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.*
Vanaf 2008 worden normstellingen gehanteerd voor gerealiseerd incassoresultaat (afgepakt crimineel vermogen door ontneming en verbeurdverklaring). In het voorjaar van 2011 is het Ketenprogramma Afpakken door de minister van Veiligheid en Justitie gelanceerd. Dit programma heeft als expliciete doelstelling meer crimineel geld en goederen af te pakken. Ook het conservatoir beslag dient te worden verhoogd. Voor 2018 is voor het incassoresultaat een doelstelling vastgesteld van €115,6 miljoen. Vanaf 2008 tot nu zijn de respectievelijke doelstellingen voor incasso elk jaar gehaald. In beslagname en afpakken van crimineel geld is duidelijk een beleidsdoelstelling geworden.
In de periode 2010-2013 wordt er jaarlijks in totaal rond de 250 miljoen euro in *beslag* genomen. Meer dan de helft hiervan geschiedt (mede) op basis van het delict witwassen.
Als een eenmalige uitschieter in 2013 niet wordt meegeteld, blijft het *incassoresultaat* in de periode 2010-2013 van afgepakt crimineel geld ongeveer gelijk - rond de 50 miljoen euro. In de jaren 2012 en 2013 wordt meer dan 50% afgepakt op basis van het delict witwassen of mede op basis van witwassen.

Compliance met FATF criteria

Reeds is geconstateerd dat het Nederlandse anti-witwasbeleid niet aan alle FATF criteria en kernissues getoetst kunnen worden. Om deze reden hebben de onderzoekers geen conclusies getrokken over de compliance van Nederland aan de FATF criteria voor een effectieve wijze van witwasbestrijding. Wel zijn conclusies getrokken over de vraag of *de data die in dit onderzoek wèl zijn verzameld* de conclusie van compliance met de FATF criteria wel of niet ondersteunen.
Tabel 10.5 bevat een overzicht van de criteria waar een effectief witwasbeleid volgens FATF aan zou behoren te voldoen. In de tabel zijn de volgende punten geadresseerd:

- Voor welke FATF criteria voor effectiviteit is er in het onderzoek informatie verzameld die betekenis heeft voor de vraag of het anti-witwasbeleid in Nederland compliant is met deze criteria?
- De data leveren wel of geen *ondersteuning* op voor de conclusie dat Nederland compliant is met de FATF criteria voor een effectieve witwasbestrijding.

Terugkoppeling naar hoofdprocessen

In figuur 10.2 op pagina 130 is de relatie weergegeven tussen FATF criteria voor effectief anti-witwasbeleid en de processen die bij de bestrijding van het witwassen kunnen worden onderscheiden. De vraag is wat de toets aan de FATF criteria ons vertelt over het functioneren van de processen. Richten we ons op de aspecten waar verbetering mogelijk is, dan valt op dat veel mogelijke verbeterpunten de onderlinge afstemming dan wel de informatiestromen *tussen* de hoofdprocessen betreffen:

- Hoofdproces 7: regie en coördinatie. Dit omvat de gewenste richting, aansturing en onderlinge afstemming van alle processen. Dit kan worden verbeterd door het vaststellen van specifieke doelen en prestatiecriteria, ook op het niveau van de betrokken organisaties en het uitvoeren van een gedetailleerde risicoanalyse op nationaal niveau.
- Hoofdproces 6: het toezicht op de verplichtingen inzake de WWFT. Daar is een verbetering mogelijk van (de verzameling van) de kennis van het 5e proces: het nakomen van de verplichtingen door instellingen.
- Hoofdproces 5: de naleving van verplichtingen door de instellingen inzake de WWFT. Uit het onderzoek is gebleken dat hier vraagtekens achter kunnen worden geplaatst, onder andere wat betreft het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland, het 4e proces.
- Met betrekking tot de eerste drie hoofdprocessen zijn aandachtspunten: de afstemming op landelijke prioriteiten en doelstellingen (7e proces) en de onderlinge afstemming wat databestanden betreft *tussen* deze drie hoofdprocessen. Tenslotte het benutten van de informatie die door de FIU-Nederland wordt opgeleverd (4e proces).
- Niet systematisch in kaart gebracht maar door veel respondenten gemeld is dat zij beperkingen ondervinden bij de uitwisseling van informatie op operationeel niveau. De Wet politiegegevens (Wpg), Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), geheimhoudingsregels van bijvoorbeeld notarissen en advocaten en de wettelijke afscherming van de databestanden van de FIU-Nederland spelen hierbij een rol. In protocollen van FEC, iCOV en FIU.NET wordt getracht deze beperkingen te verkleinen. Niettemin verdient dit aspect nader onderzoek.

Tabel 10.5: overzicht van FATF criteria voor effectieve bestrijding van witwassen. Aangegeven wordt of er in het onderzoek informatie is verzameld die relevant is voor de betreffende criteria. In de laatste kolom wordt aangegeven of de verzamelde data compliance met de FATF criteria ondersteunen.

Intermediate outcomes	Immediate outcomes	Informatie over verzameld	Ondersteuning conclusie van compliance
Beleid, coördinatie en samenwerking verminderen de kans op witwassen.	A. De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.	Ja	Sommige data ondersteunen de conclusie van compliance en andere niet.
	B. Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.	Nee	Geen data
Voorkomen wordt dat criminele opbrengsten de financiële en andere sectoren binnen komen.	C. Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.	Ja	Sommige data ondersteunen de conclusie van compliance en andere niet.
	D. Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.	Alleen secundaire bronnen	Wat er aan data is verzameld, ondersteunt de conclusie van compliance niet.
	E. Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.	Nee	Geen data
Dreigingen van witwassen worden gesignaleerd en onderbroken, criminelen worden gestraft en criminele opbrengsten worden afgenomen.	F. De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.	Ja	De data ondersteunen de conclusie van compliance, uitgezonderd het gebruik van de informatie van de FIU-Nederland.
	G. Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.	Ja	De verzamelde data ondersteunen de conclusie van compliance.
	H. Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.	Ja	De verzamelde data ondersteunen de conclusie van compliance.

11. Richtlijnen voor een monitor anti-witwasbeleid

11.1 Inleiding

Met dit onderzoek is beoogd een startversie van een monitor anti-witwasbeleid op te leveren. De hoofdstukken 5 tot en met 10 zouden tezamen beschouwd kunnen worden als een nulmeting van de monitor. Wat echter nog ontbreekt is een systematische beschrijving van de kenniselementen die als indicatoren voor de monitor kunnen dienen. In dit hoofdstuk zal een lijst met dergelijke kenniselementen worden gepresenteerd. In een volgende versie van de monitor kunnen deze kenniselementen als uitgangspunt worden genomen en worden uitgewerkt.

Alvorens over de richtlijnen voor een monitor anti-witwasbeleid te kunnen spreken, zal het duidelijk moeten zijn, wat onder een monitor anti-witwasbeleid wordt verstaan.
Dennis de Kool (2007) constateert in zijn onderzoek naar monitors in interbestuurlijke relaties dat monitoring een containerbegrip is geworden en dat een heldere definitie wenselijk is.[212] Vervolgens definieert hij monitoring als *het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen.*[213]

Een tweede belangrijke vraag is wat het beoogde doel of de functie van de monitor is. De Kool signaleert voor het openbaar bestuur vier voorkomende functies van monitors. Zie tabel 11.1 naar De Kool:

Tabel 11.1: mogelijke functies van monitors; naar De Kool (2007)[214]

Functie monitor	Steekwoorden
Signaleren	Onderzoek, meting, beeld geven, gegevens leveren, schetsen, toestand beschrijven, (cijfermatig) overzicht verschaffen en ontwikkelingen volgen, in kaart brengen
Sturen en verantwoorden	(Bij)sturen, bruikbaar/nuttig voor beleid en planning, verantwoording afleggen, ondersteuning/ input beleid(sontwikkelingen)
Leren	Inzicht verschaffen, inzichtelijk maken en benchmarking
Communiceren	Discussie, debat, presentatie (aan raad, parlement, derden).

De signaleringsfunctie geldt voor verreweg de meeste monitors. Daarnaast kunnen tegelijkertijd één of meer van de andere functies voorkomen, waarvoor signaleren normaliter een voorwaarde is.

Van een monitor anti-witwasbeleid mogen in principe alle vier functies worden verwacht. Er is zeker behoefte aan een (trendmatige) beschrijving van de huidige activiteiten bij de bestrijding van witwassen (*signaleren*). Door deze ontwikkelingen te duiden wordt tevens

---

[212] Dennis de Kool (2007); Monitoring in beeld, een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties, proefschrift, pp. 10
[213] Idem, pp.11
[214] Idem, pp.19

inzicht verschaft in deze activiteiten (*leren*). Tevens wordt van de monitor verwacht dat zij input levert voor maatschappelijke discussie (*communiceren*).
Ook een (bij)sturingsfunctie, de monitor als ondersteuning van beleidsontwikkeling, is wenselijk (*sturen en verantwoorden*). Zolang echter het beleid geen scherpe targets/ ambities formuleert èn de data aan de hand waarvan ontwikkelingen geduid kunnen worden, gebrekkig zijn, is dit moeilijk. Het eerste maakt het moeilijk de juiste indicatoren te bepalen en de tweede factor maakt het moeilijk indicatoren meetbaar te maken.
Daarom zullen in de uitwerking van de grondslag van de monitor, door het ontbreken van concrete beleidsdoelstellingen, de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid als uitgangspunt worden genomen.

11.2 Grondslag voor de monitor

Voor het ontwerp van de monitor anti-witwasbeleid worden de FATF 'immediate outcomes' als leidraad genomen: de criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. De argumenten zijn grotendeels van praktische aard:

1. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het op dit moment moeilijk is prestatiecriteria te formuleren voor het beleid inzake de bestrijding van witwassen. Daar komt bij dat veel data niet geheel betrouwbaar zijn en dat het moeilijk is kwantitatieve data uit de verschillende processen met elkaar te verbinden. De benadering van FATF lost dit op door als leidraad de vraag te nemen in welke mate aan de criteria voor effectiviteit wordt voldaan. Dit is een meer 'softe' benadering waarbij rekening wordt gehouden met genoemde problemen met meetbare prestatiecriteria.
2. De FATF criteria sluiten zeer goed aan bij de hoofdprocessen die we onderscheiden bij de bestrijding van witwassen. De criteria vormen daarom een praktische kapstok voor de te verzamelen gegevens voor de monitor. Zij helpen bij de beantwoording van de vraag welke indicatoren verzameld en ontwikkeld zouden moeten worden.
3. Van alle leden van de FATF zal het anti-witwasbeleid worden getoetst aan de hand van de FATF criteria voor effectiviteit. De hieruit resulterende evaluaties van het beleid van andere landen leveren leerzaam vergelijkingsmateriaal op indien voor de Nederlandse beleidsmonitor dezelfde criteria worden gehanteerd.

Verder is er nog het praktische argument dat het Nederlandse anti-witwasbeleid in de nabije toekomst daadwerkelijk getoetst zal worden aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. Door de monitor nu af te stemmen op deze criteria, kan in de komende jaren beter op deze toets worden geanticipeerd.
Zoals gezegd zijn genoemde argumenten van praktische aard en niet zozeer inhoudelijk. Daarbij is belangrijk dat wellicht niet alle FATF criteria voor effectief anti-witwasbeleid even zinvol zijn voor de Nederlandse situatie. Omgekeerd kunnen er aspecten zijn in het Nederlandse beleid die niet goed zijn afgedekt door de FATF criteria. Voor de volgende versie van de monitor zou dit een aandachtspunt dienen te zijn. De komende National Risk Assessment witwassen kan daarbij richtinggevend zijn.

In het navolgende worden de acht FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid nogmaals genoemd. Vervolgens worden per criterium de kenniselementen benoemd, die nodig zijn om een oordeel te kunnen geven over compliance. In deze startversie van de monitor hebben we ons beperkt tot de belangrijkste kenniselementen. Bij de uitwerking in een volgende versie kunnen meer gedetailleerde indicatoren worden vastgesteld.

Overzicht van FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid:

A. De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.
B. Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.
C. Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen instellingen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.
D. Instellingen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.
E. Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.
F. De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.
G. Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.
H. Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

Hierna volgt per criterium de lijst met 62 gewenste kenniselementen ten behoeve van de monitor anti-witwasbeleid. Deze zijn bepaald op basis van 1. het inzicht in de hoofdprocessen bij de bestrijding van witwassen zoals dat in dit onderzoek is verkregen, 2. de kernvragen die FATF ten behoeve van de toetsing voor elk van de effectiviteitcriteria heeft geformuleerd en 3. de kennis van de data die op dit moment voorhanden is (waarmee niet wordt bedoeld dat de lijst zich beperkt tot de data die nu voorhanden zijn). Tenslotte zijn er nog enkele kenniselementen aan toegevoegd uit de FATF methodologie, de zogenaamde 'examples of information' die FATF per kernvraag heeft gespecificeerd. Vrijwel al deze 'examples of information' van het FATF zijn in de lijst van gewenste kenniselementen opgenomen, zij het vaak wat compacter geformuleerd. *Niettemin benadrukken we dat de kenniselementen door de onderzoekers zijn vastgesteld en niet direct zijn afgeleid van de FATF methodologie.*

De kenniselementen zijn gegroepeerd per criterium en niet per kernvraag. Hier zijn meerdere redenen voor. Ten eerste zou een opdeling naar 42 kernvragen ten koste gaan van de overzichtelijkheid. Ten tweede is er een zekere overlap tussen de kernvragen, in die zin dat sommige kenniselementen bijdragen aan de beantwoording van meerdere kernvragen. Tenslotte zijn de kernvragen hulpvragen. Uiteindelijk gaat het om compliance met de *criteria*. Ook zijn bepaalde kernvragen minder zinvol in de Nederlandse situatie.

A. De risico's van witwassen worden geïdentificeerd en begrepen en er vinden gecoördineerde acties plaats om witwassen te bestrijden.

Kenniselementen:

A.1 Vaststelling bij welke organisatie(s) de centrale regie, aansturing en de coördinatie is belegd en hoe deze wordt vormgegeven voor de verschillende processen van witwasbestrijding.

A.2 Vaststelling van de doelstellingen, maatregelen en eventuele prestatie-indicatoren met betrekking tot de bestrijding van witwassen op landelijk en op decentraal niveau; plus

de wijze waarop de uitkomsten van een National Risk Assessment (NRA) hierin zijn verwerkt. Vaststelling van de mate waarin deze doelstellingen, maatregelen en prestatiecriteria risico gestuurd zijn.

A.3 Vaststelling van de rol en taken van de LOvJ witwassen.

A.4 De uitkomsten van een NRA op het gebied van witwassen. Hierin worden de belangrijkste risico's voor Nederland op het gebied van witwassen geïdentificeerd.

A.5 Vaststelling van de relevantie van de in het NRA beschreven risico's voor de partijen die bij de bestrijding van witwassen zijn betrokken.

A.6 Een overzicht van de doelen en prioriteiten ten aanzien van de bestrijding van witwassen bij elk van de volgende partijen: de NP op het niveau van de landelijke prioriteiten, eenheden van de NP op regionaal niveau, opsporingsdiensten FIOD (/AMLC) en DLR, het OM, gespecificeerd naar parket, de FIU-Nederland. Vaststelling of deze prioriteiten consistent zijn met de landelijke beleidsdoelstellingen en de belangrijkste risico's die in het NRA zijn geconstateerd.

A.7 Vaststelling van de wijze waarop en hoe de inzet, prioriteiten en coördinatie van de organisaties die bij de bestrijding van witwassen zijn betrokken, worden aangestuurd.

A.8 Vaststelling van de capaciteit en inzet van de verschillende partijen bij de bestrijding van witwassen en of deze risico gestuurd is binnen de eigen taakstelling.

A.9 Vaststelling in hoeverre de afzonderlijke partijen qua kennis, capaciteit en middelen in staat zijn de belangrijkste risico's die beschreven zijn in het NRA te bestrijden, voor zover die voor hen relevant zijn.

A.10 Overzicht van samenwerkingsverbanden en taakverdelingen tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen, met specificatie van de functie van de samenwerkingsverbanden voor de voor hen relevante risico's in het NRA. Daarbij dient ook een inschatting te worden gemaakt van de kwaliteit van de samenwerking en taakverdeling

A.11 Vaststelling van de wijze waarop witwasrisico's, doelstellingen en prestatie-indicatoren gecommuniceerd worden naar alle betrokken partijen.

B. Internationale samenwerking levert geschikte informatie, financiële 'intelligence', en bewijzen, en ondersteunt acties tegen criminelen en hun bezittingen.

Kenniselementen:

B.1 Overzicht en kwalificaties van vormen van (langdurige) internationale samenwerking bij de bestrijding van witwassen van politie, opsporingsdiensten en OM.

B.2 Overzicht, frequentie en kwalificaties van de rechtshulpverzoeken tussen Nederland en andere landen -over en weer- op het gebied van witwassen.

B.3 Frequentie van verzoeken om informatie van de FIU-Nederland via de Egmont Groep of FIU.NET (gespecificeerd naar opdrachtgever) naar buitenlandse FIU's en vice versa.

B.4 Voorbeelden van succesvolle opsporingsonderzoeken waarbij informatie uit het buitenland een rol heeft gepeeld en vice versa.

B.5 Frequentie van onderzoeken, vervolgingen en beslagleggingen als gevolg van internationale samenwerking.

C. Toezichthouders houden op een zorgvuldige wijze toezicht op, monitoren en sturen instellingen op het naleven van de antiwitwas vereisten, in verhouding tot hun witwasrisico's.

Kenniselementen:

C.1 Vaststelling van het aantal en het soort instellingen waarop in het kader van de WWFT toezicht wordt uitgeoefend, uitgesplitst naar toezichthouder.

C.2 Vaststelling van de expertise, capaciteit en middelen die ter beschikking staan van de toezichthouders voor onderzoek bij instellingen.

C.3 Overzicht van de belangrijkste witwasrisico's die toezichthouders in de instellingen waarop zij toezicht uitoefenen, onderkennen.

C.4 Overzicht en frequentie van het aantal onderzoeken (regulier en risicogericht) dat toezichthouders uitvoeren bij de instellingen waar zij toezicht op uitoefenen.

C.5 Overzicht en frequentie van het aantal geconstateerde omissies inzake het nakomen van de verplichtingen inzake de WWFT en van de sancties (formeel en informeel) die toezichthouders aan instellingen opleggen die non-compliant zijn met de verplichtingen inzake de WWFT, gespecificeerd naar aanleiding: het (niet) melden van OT's dan wel niet voldoen aan de identificatieplicht van relaties met witwasrisico's.

C.6 Overzicht van samenwerkingsverbanden tussen toezichthouders enerzijds en politie, opsporingsdiensten en OM anderzijds in het kader van de bestrijding van witwassen.

C.7 Vaststelling van de mate waarin toezichthouders aan de groepen waarop zij toezicht uitoefenen voorlichting geven over de verplichtingen inzake de WWFT en over de witwasrisico's in de betreffende sectoren. Inventarisatie van hiervoor bedoelde documentatie, handleidingen en ander voorlichtingsmateriaal.

C.8 Vaststelling van de mate waarin toezichthouders op de hoogte zijn van de mate waarin groepen waarop zij toezicht uitoefenen geïnformeerd zijn over hun verplichtingen van de WWFT en van de frequentie waarmee in de verschillende sectoren OT's voorkomen.

C.9 Vaststelling van de frequentie waarmee instellingen OT's melden, uitgesplitst naar moneytransfer en niet-moneytransfer..

D. Financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen passen op adequate wijze preventieve maatregelen voor het bestrijden van witwassen toe, in verhouding tot hun risico's, en rapporteren ongebruikelijke/verdachte transacties.

Kenniselementen:

D.1 Vaststelling van hoe goed instellingen op de hoogte zijn van de witwasrisico's in hun sector en hun verplichtingen inzake het anti-witwasbeleid.

D.2 Overzicht en (relatieve) frequentie en duiding van preventieve maatregelen die instellingen toepassen voor het bestrijden van witwassen, in relatie tot de witwasrisico's in hun sector, inclusief interne procedures en protocollen.

D.3 Overzicht van maatregelen/procedures/trainingen van instellingen om hun verplichtingen ten aanzien van cliëntidentificatie na te kunnen komen.

D.4 Vaststelling van de mate waarin instellingen verscherpte cliëntidentificatie uitvoeren daar waar dat volgens de WWFT noodzakelijk is.

D.5 Frequentie van instellingen die OT's melden bij de FIU-Nederland, per sector, uitgesplitst naar moneytransfer en niet-moneytransfer.

D.6 Overzicht van maatregelen/procedures/trainingen van instellingen om hun meldverplichtingen inzake de WWFT goed na te kunnen komen.

E. Voorkomen wordt dat rechtspersonen en juridische constructies misbruikt worden voor witwassen, en informatie over het economisch eigendom is voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar.

Kenniselementen:

E.1 Vaststelling van de kwetsbaarheden van rechtspersonen wat betreft de mate waarin deze misbruikt kunnen worden voor witwassen.

E.2 Vaststelling van de mate waarin rechtspersonen en juridische constructies in Nederland daadwerkelijk misbruikt worden voor witwassen; typologie en voorbeelden.

E.3 Vaststelling van de maatregelen die Nederland heeft genomen om misbruik van rechtspersonen voor witwassen te voorkomen.

E.4 Vaststelling of informatie over het economisch eigendom en juridische constructies voor de bevoegde autoriteiten zonder belemmeringen beschikbaar is.

E.5 Vaststelling van de sancties die Nederland heeft opgelegd aan personen die de informatie-eisen over economische eigendom en juridische constructies niet nakomen.

E.6 Informatie over de rol van financiële facilitators bij het misbruik van rechtspersonen en juridische constructies voor witwassen.

F. De bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen.

Kenniselementen:

F.1 Vaststelling van de informatiebronnen van politie-eenheden en opsporingsdiensten ten behoeve van de bestrijding van witwassen en de frequentie waarmee onderzoeken naar witwassen worden opgestart op basis van informatie van elk van de informatiebronnen (zie ook G.6). Kwalificatie van de aard van de ontvangen informatie.

F.2 Frequentie van VT's die per groep instellingen door de FIU-Nederland worden vastgesteld, onderverdeeld naar aanleiding van verdacht verklaring.

F.3 Vaststelling van de wijze waarop de FIU-Nederland informatie over VT's communiceert met politie en opsporingsdiensten.

F.4 (Relatieve) frequentie van de VT's die door politie en opsporingsdiensten als uitgangspunt worden genomen voor witwasonderzoek, voor politie-eenheden en opsporingsdiensten afzonderlijk.

F.5 Frequentie van LOvJ verzoeken aan de FIU-Nederland, uitgesplitst naar parket.

F.6 Vaststelling hoe vaak en door wie iCOV en het CJIB worden ingezet voor het verzamelen van informatie ter bestrijding van witwassen.

F.7 Frequentie van het aantal aangiftes liquide middelen dat de Douane aan de FIU-Nederland doorgeeft en het aantal verdenkingen van witwassen dat door de Douane aan de FIOD wordt doorgegeven voor onderzoek.

G. Delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.

Kenniselementen:

G.1 Vaststelling van de onderzoekscapaciteit van de 10 politie-eenheden en opsporingsdiensten voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

G.2 Vaststelling van de beschikbare capaciteit bij FP, LP en de 10 arrondissementsparketten voor de vervolging van financieel-economische criminaliteit.

G.3 Vaststelling van de capaciteit van AMLC en iCOV.

G.4 Vaststelling van de aanwezigheid van een eenduidig registratiesysteem in de strafrechtelijke keten bij politie, opsporingsdiensten en OM voor onderzoeken naar witwassen en de vervolging daarvan.

G.5 Vaststelling van de mate van zorgvuldigheid waarmee politie, opsporingsdiensten en OM onderzoek naar en vervolging van witwassen registreren.

G.6 Frequentie van het aantal opgestarte onderzoeken naar witwasdelicten door politie-eenheden, opsporingsdiensten (FIOD, DLR, incl. die door de Douane zijn aangebracht), S&S overleg en KMAR, uitgesplitst naar de aard van het delict en de combinatie met andere delicten. Inclusief de relatie van opgestarte onderzoeken met informatiebronnen.

G.7 Vaststelling of de onderzoeksinzet bij politie en opsporingsinzet consistent is met de eigen prioriteitsstelling en de risico's van de NRA.

G.8 Vaststelling of er door politie en opsporingsdiensten bij substantiële onderzoeken systematisch een financiële paragraaf wordt bijgevoegd.

G.9 Aantal door het OM geconstateerde witwasfeiten, uitgesplitst naar parket.

G.10 Percentage van het aantal geconstateerde witwasfeiten dat gedagvaard wordt, alleen of in combinatie met andere delicten; uitgesplitst naar parket.

G.11 Percentage van het aantal gedagvaarde witwasdelicten, wel of niet in combinatie met andere delicten, dat schuldig wordt bevonden; uitgesplitst naar parket.

H. Crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

Kenniselementen:

H.1 Vaststelling van de vastgestelde normen voor beslag en incassoresultaat voor elk parket.

H.2 Vaststelling of de afzonderlijke parketten jaarlijks voldoen aan de normstelling voor beslag en incassoresultaat.

H.3 Frequentie van beslagleggingen en incasso's.

H.4 Omvang van het geld waar beslag op is gelegd, uitgesplitst naar beslag puur op basis van witwassen, mede op basis van witwassen en niet op basis van witwassen; uitgesplitst naar parket.

H.5 Omvang van het incassoresultaat, uitgesplitst naar afgepakt geld puur op basis van witwassen, mede op basis van witwassen en niet op basis van witwassen; uitgesplitst naar parket. Registratie van bijzondere of omvangrijke beslagleggingen.

H.6 Aantal personen dat door de Douane zijn overgedragen aan de FIOD onder verdenking van witwassen en waarvan het aangetroffen geld in beslag wordt genomen.

H.7 Onderzoek naar het verband tussen omvang van beslag en incassoresultaat en het nationale anti-witwasbeleid.

In de tabellen 11.2 tot en met 11.4 op de volgende pagina's presenteren we een aantal kenmerken van de kenniselementen zoals dit uit het onderzoek naar voren is gekomen. Tabel 11.2 geeft weer voor welke elementen in dit onderzoek data zijn verzameld. Waar geen data over zijn verzameld is het betreffende vakje wit gelaten. In tabel 11.3 wordt aangegeven in hoeverre de verzamelde data de compliance met de FATF criteria ondersteunen. In tabel 11.4 tenslotte worden de partijen of organisaties aangegeven die het beste voor de data zorg zouden kunnen dragen.

Tabel 11.2: Overzicht van kenniselementen voor de monitor anti-witwasbeleid waarover in het kader van dit onderzoek data zijn verzameld. De nummers refereren aan de lijsten op de voorgaande pagina's. Blauw: data verzameld; Roze: data in beperkte mate verzameld; Wit: geen data verzameld.

FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid							
Risicobeleid /coördinatie	**Internationale samenwerking**	**Toezicht inzake WWFT**	**Nakoming verplichtingen WWFT**	**Misbruik rechtspersonen en juridische constructies**	**Financial intelligence**	**Strafrecht-keten**	**Beslag en afpakken**
A	B	C	D	E	F	G	H
A.1	B.1	C.1	D.1	E.1	F.1	G.1	H.1
A.2	B.2	C.2	D.2	E.2	F.2	G.2	H.2
A.3	B.3	C.3	D.3	E.3	F.3	G.3	H.3
A.4	B.4	C.4	D.4	E.4	F.4	G.4	H.4
A.5	B.5	C.5	D.5	E.5	F.5	G.5	H.5
A.6		C.6	D.6	E.6	F.6	G.6	H.6
A.7		C.7			F.7	G.7	H.7
A.8		C.8				G.8	
A.9		C.9				G.9	
A.10						G.10	
A.11						G.11	

Tabel 11.2 toont voor wat betreft de verzamelde data blinde vlekken voor twee FATF criteria: internationale samenwerking (B) en misbruik van rechtspersonen en juridische constructies (E). Beide aspecten vielen buiten het bestek van het onderzoek. Daarom zijn de betreffende vakjes wit gelaten. Over de meeste andere kenniselementen zijn data verzameld, zij het niet altijd volledig.
Tabel 11.3 geeft van elk kenniselement aan of *de in dit onderzoek verzamelde data* over het betreffende aspect de compliance met de FATF criteria ondersteunen of niet. In de methode van de FATF is dit ter beoordeling van de assessor. Ook kwalitatieve informatie en indirecte informatie van secundaire bronnen mogen mee worden gewogen. De onderzoekers hebben zich over alle typen informatie (kwalitatief en kwantitatief) de vraag gesteld of de verzamelde gegevens in positieve of in negatieve zin meewegen bij de beoordeling of er in Nederland aan de betreffende criteria voor een effectief anti-witwasbeleid wordt voldaan. De tabellen 11.2 en 11.3 kunnen worden beschouwd als een detaillering van tabel 10.1.

Tabel 11.3: Overzicht van kenniselementen per FATF criterium voor een effectief anti-witwasbeleid voor de monitor anti-witwasbeleid, waarbij met kleur is aangegeven of *de verzamelde data* de conclusie van compliance van Nederland met de FATF criteria wel of niet ondersteunen. *Groen*: verzamelde data ondersteunen overwegend de conclusie van compliance; *geel/groen*: in beperkte mate ondersteuning; *rood*: data ondersteunen de conclusie van compliance niet; *Wit*: geen data verzameld.

FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid (de 'immediate outcomes')							
Risicobeleid/ coördinatie	**Internationale samenwerking**	**Toezicht inzake WWFT**	**Nakoming verplichtingen WWFT**	**Misbruik rechtspersonen en juridische constructies**	**Financial intelligence**	**Strafrecht-keten**	**Beslag en afpakken**
A	B	C	D[215]	E	F	G	H
A.1	B.1	C.1	D.1	E.1	F.1	G.1	H.1
A.2	B.2	C.2	D.2	E.2	F.2	G.2	H.2
A.3	B.3	C.3	D.3	E.3	F.3	G.3	H.3
A.4	B.4	C.4	D.4	E.4	F.4	G.4	H.4
A.5	B.5	C.5	D.5	E.5	F.5	G.5	H.5
A.6		C.6	D.6	E.6	F.6	G.6	H.6
A.7		C.7			F.7	G.7	H.7
A.8		C.8				G.8	
A.9		C.9				G.9	
A.10						G.10	
A.11						G.11	

Gezien de verzamelde data scoort Nederland slecht op het verkennen van de belangrijkste witwasrisico's en het daarop afstemmen van het beleid (A). Ook de verzamelde data over het toezicht op de naleving van de WWFT (C) ondersteunen niet altijd de conclusie van compliance, met name doordat er onvoldoende kennis is over de naleving van de instellingen van hun verplichtingen. Over dit laatste (D), kunnen op basis van dit onderzoek moeilijk uitspraken worden gedaan; veel is niet bekend. Wat hier wel over bekend is, ondersteunt evenwel de conclusie van compliance niet. Met de data die is verzameld over 'financial intelligence' (F), de strafrechtketen (G) en het beleid inzake het afpakken van crimineel geld (H) kan de conclusie van compliance worden ondersteund. Wel zijn er enkele onderdelen waar het beter kan, zoals het doorrechercheren van VT's (F4) en de afstemming van de inspanningen op een systematische risicoanalyse (G.7 en H.7).

[215] Voor zover een inschatting is gemaakt, is dit op basis van de indirecte data van de toezichthouders en FIU.

Tabel 11.4 benoemd de instanties die het beste zorg kunnen dragen voor informatie die verzameld moet worden voor de kenniselementen.

Tabel 11.4: Overzicht van bronnen die de informatie moeten aanleveren over de kenniselementen voor de monitor anti-witwasbeleid.

	FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid (de 'immediate outcomes')							
	Risicobeleid/ coördinatie	**Internationale samenwerking**	**Toezicht inzake WWFT**	**Nakoming verplichtingen WWFT**	**Misbruik rechtspersonen en juridische constructies**	**Financial intelligence**	**Strafrechtketen**	**Beslag en afpakken**
	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Min	Pol/Opsp/OM	Toez	Toez	Opsp/OM	Pol/OM	Pol/Opsp	OM
2	Min	Pol/Opsp/OM	Toez	Toez	Opsp/OM	FIU	OM	OM/FP
3	OM	FIU	Toez	Toez	Opsp/OM	FIU/Pol/OM	AMLC/iCOV	OM/FP
4	Min	Pol/Opsp/OM	Toez	Toez	Opsp/OM	Pol/OM	Pol/Opsp/OM	OM/FP
5	Alle	Pol/Opsp/OM	Toez	FIU	Opsp/OM	Pol/OM	Pol/Opsp/OM	Douane
6	Alle		Toez	Toez	Opsp/OM	iCOV/CJIB	Pol/Opsp/AMLC	Douane
7	Alle		Toez			FIU/Douane	Pol/Opsp	Min/OM
8	Alle		Toez/FIU				Pol/Opsp	
9	Alle		FIU				OM	
10	Alle						OM	
11	Min						OM	

NB:
Alle: Min, NP, Regionale eenheden NP, Opsporingsdiensten, OM, FIU-Nederland en Toezichthouders;
Pol: NP, regionale eenheden NP
Min: Ministeries van Veiligheid en Justitie en/of Financiën;
Opsp: Opsporingsdiensten + KMAR;
OM: Openbaar Ministerie;
iCOV: infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
FIU: de FIU-Nederland;
Toez: Toezichthouders WWFT;
FP: Functioneel Parket, OM;
AMLC: Anti Laundering Money centre
Douane: Douane;
CJIB: Centraal Justitieel Incasso Bureau

11.3 Vervolgstappen voor de ontwikkeling van de monitor

In een volgende versie van de monitor kan direct worden gefocust op de vereiste kenniselementen. Deze kenniselementen leveren een goede beschrijving op van de hoofdprocessen bij de bestrijding van witwassen.

1. Aanbevolen wordt de in dit rapport gevolgde tweedeling te handhaven: de beschrijving van relevante processen en vervolgens de toets aan de FATF criteria voor een effectief anti-witwasbeleid. Dit is belangrijk voor de inzichtelijkheid van de beschrijving van het anti-witwasbeleid en voor de implicaties van de toets: wat moet waar worden verbeterd.

2. In de volgende versie zou de vraag moeten worden geadresseerd hoe zinvol elk van de FATF criteria is voor de Nederlandse situatie.

3. Het onderzoeksdomein van de monitor dient wellicht te worden verruimd (vergeleken met het voorliggende onderzoek) opdat alle relevante FATF criteria geadresseerd kunnen worden.

4. Aanvullend zou, op basis van de voorliggende startversie, verder nagedacht moeten worden over prestatiecriteria. Deze criteria hoeven niet gebaseerd te worden op bepaalde omzetten of aantallen maar kunnen ook worden ontleend aan gewenste *ontwikkelingen* in de vorm van trends (toe- of afname van omzetten of aantallen).

5. Van sommige kenniselementen moet nader worden onderzocht welke data hiervoor geschikt zijn. Dit geldt met name die kenniselementen die buiten het bestek vielen van het voorliggend onderzoek of waarvoor in dit onderzoek te weinig data zijn verzameld om tot een voldoende inzicht te kunnen komen.

6. Verondersteld mag worden dat de volgende monitor pas na de voorziene Nationale Risicoanalyse witwassen komt. Deze NRA zal een aanvullend kader opleveren voor beschrijving van de hoofdprocessen in de monitor, waarvoor wellicht andere of aanvullende data moeten worden verzameld.

7. Het aanleveren van data door de in tabel 11.4 genoemde instanties zou geïnstitutionaliseerd moeten worden. Dat wil zeggen dat deze instanties worden verzocht deze data jaarlijks te verzamelen in een vorm die nuttig is voor de monitor.

8. Met betrekking tot de data waarvan in dit onderzoek is gebleken dat deze minder betrouwbaar zijn, zou aan de aanleverende instanties het verzoek moeten worden gedaan, na te denken over de vraag hoe deze betrouwbaarheid kan worden vergroot.

9. In een volgende versie van de monitor zou onderzocht moeten worden, hoe de data over de resultaten van de verschillende deelprocessen in de strafrechtketen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit hangt samen met de vorige opmerking.

Literatuur

- Aanwijzing Witwassen, http://wetten.overheid.nl/BWBR0023568/geldigheidsdatum_26-02-2015. Deze is per 16 april 2015 vervallen.
- ACP (2010), Zwartboek BVH, http://www.acp.nl/actueel/middelen/nieuws/nieuwsbericht/article/acp-biedt-zwartboek-bvh-aan-11179.html
- Algemene Rekenkamer (2008) *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering.* Tweede Kamerstukken 2007–2008, 41 477, 1.
- Algemene Rekenkamer (2008), Uitgebreide methodologische verantwoording. Bijlage bij het onderzoek *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering* uit 2008.
- Algemene Rekenkamer (2014), *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*.
- Autoriteit Financiële Markten, WWFT Leidraad.
- Belastingdienst (2013), Halfjaarverslag, 2e helft 2013.
- Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.* WODC reeks Onderzoek en Beleid nr. 252. Den Haag: WODC.
- Bureau Financieel Toezicht, jaarverslagen 2010-2013,
- Bureau Financieel Toezicht (2014), 'BFT als toezichthouder WWFT. Werkwijze en planning 2014'; 24-1-2014
- jaarplanning 2014.
- Bureau Toezicht WWFT, interne jaarverslagen 2010-2013.
- CBS, overzicht van branchecodes SBI, 2008.
- De Nederlandsche Bank, Leidraad WWFT en SW.
- Dienst Landelijke Recherche (2014), Tactisch Programma Witwassen. Interne notitie.
- Europese Commissie (2013), *Cash controls statistics 2012*, customs.
- Europese Commissie (2013) *Bestrijding van witwassen van geld: nieuwe uitdagingen vergen strengere regels*. 5 februari 2013. Persbericht. Brussel.
- Europese Commissie (2013), Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.
- Europese Unie (2005) *Richtlijn 2005/06/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.*
- Europese Unie (2005), *Verordening (EG) Nr. 1889/2005 van het EP en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.*
- Faber, W. & A.A.A. van Nunen (2004) *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties.* WODC reeks Onderzoek en Beleid nr. 218. Meppel/Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC.

- Faure, M, H. Nelen en N. Philipsen (2009): *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*.
- FATF en IMF (2011) *Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: The Netherlands.* 25 February 2011. Paris: FATF/OECD.
- FATF (2012): International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations.
- FATF (2013) *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems.* February 2013. Paris: FATF/OECD.
- FATF (2013), *The role of Hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing.*
- FATF (2014), *Mutual Evaluation of the Netherlands, 2nd follow-up report.*
- FEC (2013), National Threat Assessment (NTA) Witwassen. Intern rapport.
- FEC (2013), Evaluatie National Threat Assessment (NTA) Witwassen. Interne notitie.
- FEC Jaarplan 2012-2014
- FEC Jaarverslagen 2012, 2013
- FEC (2014), *Convenant FEC 2014*, Staatscourant 7 feb 2014, nr. 2351
- FEC (2014), *Informatieprotocol FEC 2014*, Staatscourant 2014, 14 mrt, nr. 7155
- Ferwerda, Joras (2012), The Multidisciplinary Economics of Money Laundering, proefschrift.
- FIU-Nederland, Jaarverslagen 2010-2013.
- FIU-Nederland (2014), Informatieblad 27 mei 2014.
- FIU.NET (2014), interne notitie.
- Hoge Raad, 8 januari 2013, nr. 03164/11, ECLI:NL:HR:2013:BX6909.
- Hoge Raad, Uitspraken HR LJN BA7923, HR LJN BM 4440, HR LJN BX4605, LJN BX6909, LJN BX6910, LJN BX 4449 en LJN BX4585.
- http://www.afm.nl/
- http://www.belastingdienst.nl
- http://www.bureauft.nl
- http://www.dnb.nl
- http://www.fatf-gafi.org
- http://www.fiu-nederland.nl/
- http:// www.fiu.net
- https://www.om.nl
- http://www.om.nl/organisatie/landelijke/functioneel_parket/
- http://www.rijksoverheid.nl
- http://www.bijzonderstrafrecht.nl
- http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202048.jsp
- http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/venj/beleidsinformatie
- Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (2013), Convenant.
- Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (2013), Factsheet.

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012): 'Follow the Money!', Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijke programma FinEc Politie.
- Kabinet, brief naar aanleiding van het Project 'Veiligheid begint met Voorkomen', 6 november 2007, kenmerk 5513871/07/VbbV.
- Ketenprogramma Afpakken (2012), Pakkend Nieuws, 4 oktober 2012.
- Korps landelijke politiediensten (KLPD) (2008), *Witwassen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008.*
- Kool, Dennis de (2007), Monitoring in beeld, een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties, proefschrift.
- Krijtenburg, F. (2013), *Geen kilo's, maar pegels*.
- Minister van Financiën (2013) *Beantwoording schriftelijke vragen inzake voorstel witwasrichtlijn*. Directie Financiële Markten. Kenmerk: FM/2013/745U.
- Ministerie van Financiën (versie mei 2013): Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2007), Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29911, nr.10, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2007), brief aan de Tweede Kamer over het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. 6 november 2007, kenmerk 5513871/07/VbbV.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2009), brief aan de Tweede Kamer over de uitbreiding capaciteit politie, FIOD-ECD, Rijksrecherche, OM en ZM voor aanpak van financieel-economische criminaliteit (Finec), kenmerk 5585724/09.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2011), brief van 2 mei 2011 aan de Tweede Kamer, kamerstuk 29 628 Politie, nr. 256, prioriteit 6.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011): 'Bestrijding georganiseerde criminaliteit'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29911, nr. 51, Den Haag
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), verzamelbrief financieel-economische criminaliteit aan de Tweede Kamer van 12 juli 2012, kenmerk 281062.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2014): bestuurlijke reactie op rapport van de Algemene Rekenkamer (2014).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014): Veiligheidsagenda 2015-2018.
- Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan versie 3.0
- Nationale Politie (2012), Partner in de bestuurlijke aanpak. de gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Eindredactie Alfred van de Pol (politieprogramma FinEc).
- Nationale Politie (2012), Politie: partner in de bestuurlijke aanpak. De gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.
- NBA (2014), Handreiking 1124: Richtsnoeren ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) voor belastingadviseurs en accountants.
- Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, *Prestatie-indicatoren afnemen 2013*, interne rapportage.
- Openbaar Ministerie, Jaarbericht 2013.
- Overheid (1997), Ontnemingsrichtlijn (Stc. 1997, nr. 37)

- Overheid (1999), Wetsvoorstel witwassen, Kamerstukken II 1999/00, 27 159, nr. 3,
- Overheid (2008), Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme.
- Overheid (2008), Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT).
- Overheid (2013), Wijzigingen van de WWFT per 1 januari 2013. Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën.
- Overheid (2013), Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2013, Staatscourant 29 aug. 2013
- Overheid (2013), Protocol gegevensverwerking iCOV R&D 2013 en het Protocol gegevensverwerking iCOV productie.
- Overheid (2014), Wet inzake de verruiming van de mogelijkheden ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit, 33 685; Memorie van Toelichting.
- Overheid (2014), Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014.
- Overheid (2015), Concept wetsvoorstel *Wijzigingswet financiële markten 2016*; Memorie van Toelichting.
- Regeerakkoord Kabinet Rutte II (oktober 2012).
- RIEC-LIEC (2014), Jaarverslag 2013.
- Soudijn, M., Th.Akse (2012), *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse*, KLPD
- Tillaart, J., J. van den Stouten, G. Homburg (2012) *Naar een beleidsmonitor bestrijding witwassen.* Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- TK-stukken 2007/8 31477 nrs. 1-2 *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering.* Brief en rapport van de Algemene Rekenkamer.
- Unger, B., G. Rawlings, M. Busuioc, J. Ferwerda, M. Siegel, W. de Kruijf en K. Wokke (2006) *The amounts and the Effects of Money Laundering*. Report for the Ministry of Finance.
- Unger et al (2013), Project 'ECOLEF'. The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy.
- Vreede, N. (2013), Beperking van de strafbaarstelling witwassen.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2015), Justitiële verkenningen. Misdaadgeld, witwassen en ontnemen. Jaargang 41, maart.

Summary

Research question

In the Netherlands combating money laundering has been for many years an important policy objective. It is one of the national priorities for the police, determined in 2011, and it is emphasized in the policy agreement of the current government coalition.
In the last 10 years much research has been carried out into the report system of unusual and suspicious financial transactions, for example by the Netherlands National Audit Office (2008). The Audit Office criticized the government for its lack of insight into the actual combat against money laundering. After an update of its research in 2014, the Audit Office more or less repeated these conclusion. The researchers pointed out that policymakers have an insufficient insight in the *effectiveness* of the process of combating money laundering.

Partly due to the advice given by the Audit Office, the ministries of Safety and Justice and Finance took the initiative to develop a monitor anti-money laundering policy. This monitor should describe the activities and performance of the actors involved in combating money laundering, so that the policymakers will be more capable to direct and coordinate anti-money laundering policy.
The design of this policy monitor has been commissioned by the Scientific Research- and Documentation Centre of the ministry of Safety and Justice to the research bureau *Decide*.[216]
The main goals of the *Decide* research are:

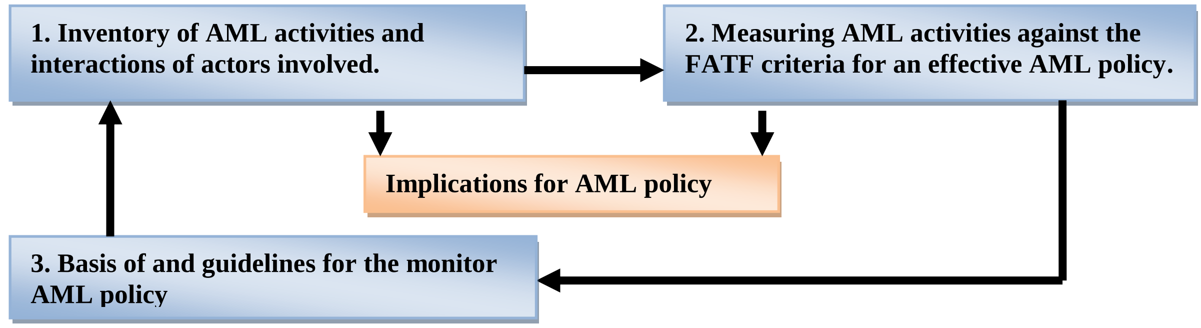
1. Gathering insight into the activities of the actors that take part in combating money laundering and in the information flow between them.
2. Gathering insight into the effectiveness of the Dutch anti-money laundering activities by measuring it against the criteria for an effective anti-money laundering policy of the Financial Action Task Force (FATF).
3. The development of a start version of a monitor anti-money laundering policy.

The monitor as a growth model

This research contributes to the establishment of (performance-) indicators of the AML activities that are achievable, measurable and adequate. First of all through the inventory and interpretation of the AML activities and information flows between the actors involved. Secondly by measuring these activities against the FATF criteria for an effective AML policy. In the next version of the monitor the performance indicators can be specified further which will improve the functionality of the AML monitor.
In diagram S.1 the development of the AML policy monitor is sketched as a cyclic growth model. The implications for policy are to be derived from either the inventory of AML activities as the measuring of these against the FATF criteria.
This report can be considered as the start version of the monitor. Due to the explorative nature of this first inventory of AML activities, this version inevitably is incomplete in some aspects.

[216] *Decide* is a research bureau, connected to the Rijksuniversiteit Groningen, and part of the dutch group.

Diagram S.1: sketch of the cyclic growth model of the monitor AML policy



Research design

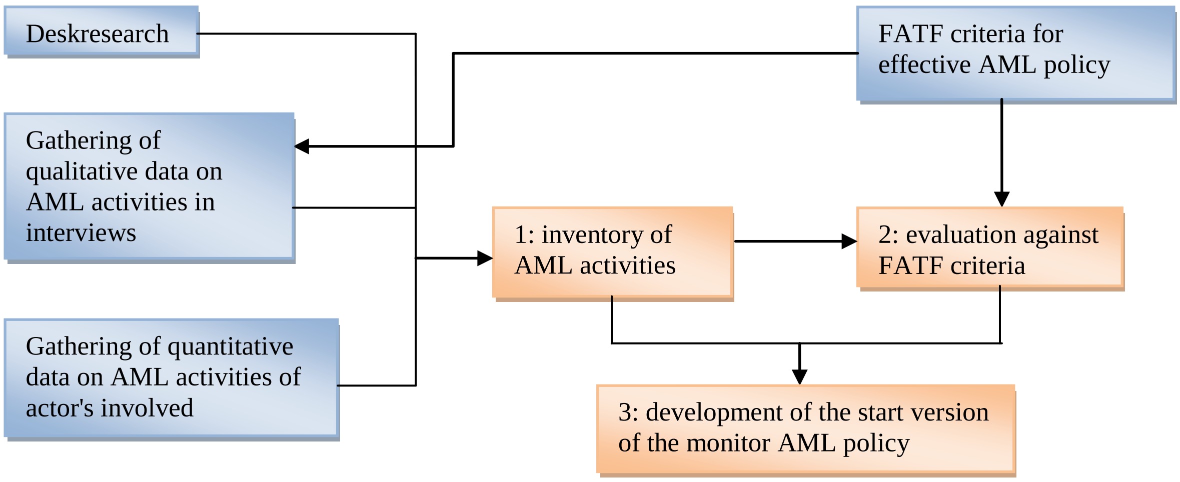
For the inventory of the AML activities various sources of information have been used: desk research, interviews with 35 employees of organizations involved in combating AML and quantitative data on the prosecution of money-laundering and the reporting of unusual and suspicious financial transactions. The questionnaire for the interviews also contained a number of questions based on the FATF criteria for an effective AML policy. Furthermore, where available, internal data on AML activities were collected from the respondents of the interviews. Table S.1 contains an overview of the quantitative data gathered.

Table S.1: overview of the *quantitative* data gathered

Organisation	Quantitative data gathered
Financial Intelligence Unit-Nederland	Figures on unusual and suspicious financial transactions and other key figures, period 2010-2013.
Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), Bureau Toezicht WWFT (BTW), Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Figures on inspections of institutions for compliance with AML requirements and imposed sanctions, period 2010-2013.
Anti Money Laundering Centre	Figures on the selection process of money laundering offences in the so-called 'Signaal- en Selectie overleg', period 2009 - mid-2014.
Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen	Key figures of activities relevant for combating money laundering, 2013
Customs	Key figures of activities relevant for combating money laundering, period 2010-2013
Regional units of the National Police	Key figures on investigations into money laundering, period 2010-2013
Public Prosecution Service	Figures of the Public Prosecutor Service on the prosecution of money laundering offences, period 2010-2013
The National Public Prosecutor's office for serious fraud and environmental crime and asset confiscation.	Figures on confiscations related to money laundering offences, period 2010-2013
National Public Prosecutor's office	Key figures of activities relevant for combating money laundering, period 2010-2013
Financieel Expertise Centrum	Some relevant figures (2013)
Netherlands National Audit Office	All quantitative results of the research it carried out into the report system of unusual en suspicious transactions (2013)
Financial Intelligence Unit.NET	Key figures of activities relevant for combating money laundering, period 2010-2013.

In the second part of the research the AML activities have been measured against the FATF criteria for an effective AML policy.
After that, the start version of the monitor has been developed. Diagram S.2 shows the relations between data collection (blue) and research objectives (orange).

Diagram S.2: relation between data gathering (blue) en research objectives (orange).

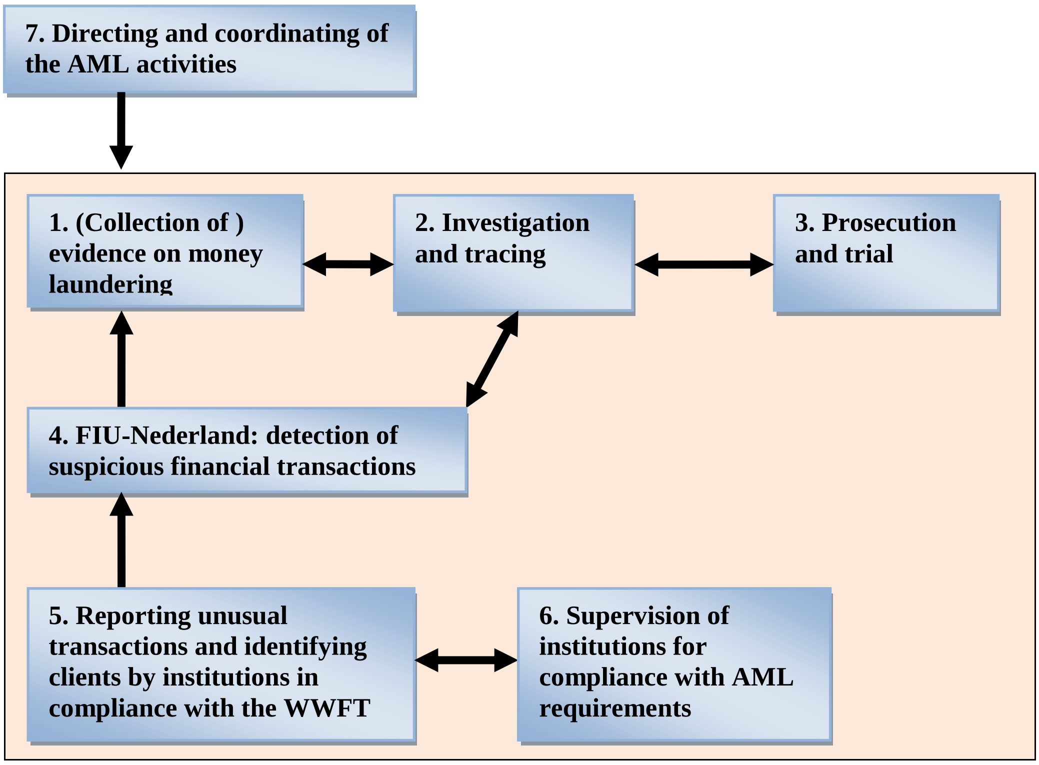


Results

Combating money laundering
Combating money laundering in the Netherlands is effected by seven main processes. See diagram S.3. The arrows represent information flows. The prosecution of money laundering consists of processes 1, 2 and 3. Regional police investigators and special investigation services - the Fiscal Information and Investigation Service (FIOD) and The Dutch Police's International Crime Team (DLR) - play a central role in investigating and tracing money laundering offences (2). Financial intelligence is collected from many different sources (1). Persons suspected of money laundering are prosecuted by the Public Prosecution Service (PPS) and subsequently are sanctioned or appear before a criminal court (3).
The fifth process comprises the way Financial Institutions en Designated Non-Financial Business Professions (DNFBP's) comply with AML requirements, based on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Act (WWFT) (5).
These institutions are obliged to report unusual financial transactions to the Financial Intelligence Unit Nederland (FIU Nederland). The FIU-Nederland analyses these unusual transactions and detects suspicious transactions, which are passed on to the police and special investigation services (4).
The detection and reporting of suspicious transactions contributes to evidence on money laundering (1) and supports current investigations of the police and special investigation services (2).
There are four supervisors that supervise and monitor the different groups of institutions for compliance with the AML requirements: de Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit

Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), en het Bureau Toezicht WWFT (BTW) (6).
The seventh process finally refers to the directing and coordinating function: how and by whom priorities are formulated and how are the AML activities of the organisations involved, directed and coordinated (7).

Diagram S.3: overview of the main processes in combating money laundering and the information flows between.



In the first part of this research the research has been focussed on the Dutch actors in the investigation and prosecution processes (1,2,3), the supervisors for compliance with AML requirements (6) and the FIU-Nederland (4). Furthermore forms and aspects of cooperation, directing and coordinating have been inventoried (7).
The fifth process -the way institutions comply with the AML requirements (5)- was outside the scope of this research. Some key-figures on this process have been collected from the supervisors en the FIU-Nederland.

Directing and coordinating function (7)
The Ministers of Safety and Justice and of Finance are responsible for the *central* directing, targeting and coordinating function in combating money laundering. Combating money laundering in general has been stated by the Minister of Safety and Justice as one of the national priorities in the fight against crime. However, no specific AML policy targets and performance criteria haven been formulated, neither on a national level, nor for the separate organisations involved in AML policy. As far as specific priorities have been stated in combating money laundering, this is done by individual special investigating services and by a few regional units of the National Police.

Up to now, no study has been conducted into the most important money laundering risks for the Netherlands. In 2016 the ministries mentioned earlier will carry out a National Risk Assessment money laundering. Furthermore they initiated the monitor AML policy before us that will make an inventory of activities and performance from time to time.
With two policy programmes ('FinEc' and 'Afpakken') the effort and capacity for investigating and tracing of money laundering offences has been enlarged in recent years. Defining objectives for the amount of assets to be confiscated has had a similar effect.
Furthermore the AML investigating capacity of the FIOD and DLR has been enlarged in the period 2010-2013. In 2013 the Anti Money Laundering Centre (AMLC) was founded with the ambition to create a knowledge centre in which the services involved in AML policy share experiences and cooperate.
The cooperation and coordination between services involved in investigating, tracing, prosecution en supervision of AML requirements are mainly organized at a local and regional level. There are ten cooperation associations between organizations and services in combating money laundering.
The National Public Prosecutor's Service has appointed a National Public Prosecutor for money laundering (LOvJ); she plays an important role in the coordination of investigating, tracing and prosecuting money laundering.

(Collecting) evidence of money laundering (1)
The investigators of the regional police units and the special investigating services FIOD and DLR collect financial intelligence and other relevant information from many different sources. Apart from by-catches of other investigations the most important sources are: Basic Police Care, tax authorities, the FIU-Nederland, municipal services, Customs, Royal Netherlands Marechaussee (KMAR), criminal intelligence service (TCI), foreign criminal investigation services and the Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (Central Fine Collection Agency).
In addition there are services that collect and enrich information that is passed on to investigating units; these are the AMLC, the FIU-Nederland and the infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). The Financial Intelligence Unit.NET and the Egmont group facilitate sharing information between the FIU's in and outside Europe.

Investigating and tracing (2)
The investigators of the regional police, FIOD, DLR, the FIU-Nederland, Customs and the Royal Netherlands Marechaussee collect evidence regarding (possible) money laundering. FIOD, DLR and the regional police investigation services focus on different aspects of money laundering. FIOD investigates tax and fraud related money laundering. DLR focuses on international forms of organized crime. The way FIOD and DLR combat money laundering is largely complementary. On some aspects, for example the fight against financial facilitators of criminals, the two services work together in the so-called Signaal en Selectie overleg, where it is decided which cases are investigated.
The investigating teams of the 10 regional police units fight against economic and financial crime in general of which money laundering is one aspect. With respect to combating money laundering the police units of Amsterdam and Rotterdam and DLR share as priorities underground banking and financial facilitators.
In combating money laundering regional police units confine themselves mostly to 'low-hanging fruit', such as confiscating criminal money as a by-catch or large sums of cash which are found on arrested criminals. Three of the five police units examined state that lack of capacity often prevents them from investigating complex money laundering practices.

FIOD, DLR and the regional police investigation services cooperate with different offices within the Public Prosecution Service, respectively the National Public Prosecutor's office for serious fraud and environmental crime and asset confiscation, the National Public Prosecutor's office and the ten district courts.
The number of investigations concerning money laundering practices of FIOD, DLR and the regional police units together, has almost been doubled during the period 2010-2013. The policy programmes 'FinEc' and 'Afpakken' have contributed substantially to this development. Furthermore, the police and the Public Prosecutor Service state that in large criminal investigations investigators systematically look at financial aspects and possible money laundering practices.

Prosecution and trial (3)
In practice the district courts don't consider prosecution of money laundering as an end in itself but rather as a means in the fight against financial and economic crime; unlike the two National Public Prosecutor's offices for which combating money laundering is an explicit priority. For the district courts it depends on the evidence and the most productive strategy, which crimes are prosecuted and brought to trial. Anyhow, the AML articles in the Dutch penal code are effective means to confiscate cash money from criminals and are frequently used in this way. The targets for the amount of confiscated assets, which are set each year by the Minister of Safety and Justice, also stimulate the use of the AML articles mentioned.
The Public Prosecution Service (PPS) registers suspicions of money laundering in its central database (7941 during the period 2010-2013). The reliability of this database could be better, due to incompleteness and dirty information.
The 10 regional police units deliver together about two-thirds of the suspects, FIOD and DLR each about 10%.
An estimated 56% of the persons suspected of money laundering are summoned by the PPS and an estimated 66% of the summoned suspects were found guilty by the court.[217]

During the period 2010-2013 more than halve of the assets *seized* by the state was (also) based on the suspicion of money laundering. This also applied to the *confiscated* assets in the years 2012 and 2013. So, combating money laundering contributes significantly to the amount of assets seized and confiscated.
From 2008 on the targets for confiscations have been increased year after year. During the period 2008-2014 these targets have been achieved each year. For the year of 2018 the target has been set at €115,6 million.
The earlier mentioned policy programme 'Afpakken', launched at 2011, has the explicit objective to confiscate more proceeds of crime.

Reporting unusual transactions and identifying clients (5)
By the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Act (WWFT) a large number of financial institutions and Designated Non-Financial Business Professions (DNFBP's) are obliged to identify and verify their customers and to report unusual transactions to the Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland).

In this research no data were collected on the actual compliance of the institutions with the requirements mentioned. However, secondary information about the behaviour of institutions has been gathered from the FIU-Nederland and the supervisors. The figures from the

[217] We speak of estimates because the calculations are exclusively based on cases in which money laundering was the only suspicion. In many cases there are also other suspicions.

supervisors show that the number of breaches of AML requirements is substantially, in the order of 50% of the inspected institutions.
On the basis of figures of the supervisors and the number of unusual transactions reported to the FIU-Nederland, it can be concluded that during the period 2010-2013, on average, 1% of the institutions[218] actually reported unusual transactions.[219] It is not clear whether this percentage indicates a high degree of non-compliance or that many institutions rarely encounter unusual transactions.
The fact that a limited part of the institutions report unusual transactions and furthermore that supervisors notice many breaches of AML requirements, could indicate that not all (groups of) institutions or DNFBP's fully comply to the AML requirements.

Supervising for compliance with AML requirements (6)
DNB, AFM, BTW and BFT supervise financial institutions and DNFBP's for compliance with the AML requirements. They inform the institutions and DNFBP's with guidelines on the internet and send information on special money laundering risks to institutions in sectors that are well organized. BTW and BFT organize information meetings for the respective branch organisations and business professions.
The supervisors study the money laundering risks in the sectors they supervise. However, they have no insight into the frequency of unusual transactions that actually take place or can be expected in the sectors, particularly those of the small financial institutions, business professions and traders.[220]
Every year the supervisors inspect a number of institutions and business professionals for compliance of AML requirements. In these inspections the special risks within the respective sectors are taken into account.
BTW, BFT and DNB increased the number of inspections during the period 2010-2013. In this period the average number of inspections, relative to the total number of institutions or DNFBP's that are supervised by each supervisor is for BTW: 1.9%, for BFT: 0.14%, for DNB 7% and for AFM 0.02%. BFT and AFM 'score' relatively low compared to the other supervisors.

The Financial Intelligence Unit Nederland (4)
By the WWFT financial institutions and DNFBP's are obliged to report unusual transactions to the FIU-Nederland. The latter analyses unusual transactions and detects suspicious transactions. Defining an unusual transaction suspicious can have several reasons: the subjects in the transaction could match subjects the police is investigating or subjects in the records of the Public Prosecution Service or it could result from research of the FIU-Nederland itself. The suspicious transactions are reported to the regional police units and the special investigating services FIOD and DLR. The FIU-Nederland also provides information -if available- on specific subjects requested by police and the special investigating services.
Other important tasks of the FIU-Nederland are informing institutions and DNFBP's on their AML requirements, analysing patterns of transactions based on the large amount of unusual transactions and providing information to other law enforcement authorities and foreign FIU's.

[218] Please note that the 1% concerns the reporting behaviour *on the institution or office level,* not the reporting of *all unusual transactions.*
[219] This is on average. Institutions supervised by DNB and some groups supervised by BFT report substantially more often.
[220] What we do know of course is the actual number of *reported* unusual transactions.

In the period 2009-2013 about 200,000 unusual transactions were reported each year to the FIU-Nederland. In 2011-2013 about 23,000 transactions were defined suspicious each year. The system of reporting and passing information on unusual and suspicious transactions has its limitations. First of all, only part of the criminal money is brought into the financial system through (unusual) transactions. Furthermore, not all unusual transactions are reported to the FIU-Nederland, partly because some deliberately facilitate money laundering. Finally, unusual transactions between subjects who not appear in the criminal records, will -in general- not be declared suspicious.
Not all suspicious transactions passed on to police and special investigating services are investigated. A suspicious transaction in itself creates not enough grounds for a legal suspicion. As a result, suspicious transactions passed on by the FIU-Nederland, without a link to criminal records, seldom are taken as a starting-point for investigations into money laundering.

Effectiveness

The Dutch anti-money laundering activities have been measured against the criteria for an effective anti-money laundering policy of the FATF. Most FATF criteria directly relate to the earlier presented seven main processes in combating money laundering.
The check against the FATF criteria had certain limitations. The inventory and description of the Dutch AML activities was necessary as a first step in building the monitor. The eight FATF criteria (called 'immediate outcomes' by FATF[221], with 42 core issues to be considered) for an effective AML policy, could not be taken beforehand as a framework for the collection of data. As a result, the Dutch AML policy could not be measured against all criteria and core issues.
For this reason the researchers didn't draw any conclusions regarding the compliance of the Dutch AML policy with the FATF criteria. However, answers could be given to the question whether the collected data *either support or do not support the conclusion of compliance* with the FATF criteria.

With respect to the following two criteria (FATF immediate outcomes) some of the collected data support the conclusion of compliance and some do not:

- *Money laundering and terrorist financing risks are understood and, where appropriate, actions coordinated domestically to combat money laundering (1).*[222]
- *Supervisors appropriately supervise, monitor and regulate financial institutions and DNFBP's for compliance with AML requirements commensurate with their risks (3).*

With respect to the immediate outcome:

- *Financial institutions and DNFBP's adequately apply AML/CFT preventive measures commensurate with their risks, and report suspicious transactions (4),*

only secondary data were collected from the supervisors and the FIU-Nederland. These do not support the conclusion of compliance with this criterion.

---

[221] Immediate outcomes refer to the key goals which an effective AML system should achieve. *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems.* February 2013. Paris: FATF/OECD, pp.14.
[222] The numbers refer to the FATF methodology.

With respect to three FATF immediate outcomes the collected data do support the conclusion of compliance. These are:

- *Financial intelligence and all other relevant information are appropriately used by competent authorities for money laundering and terrorist financing investigations (6).*
- *Money laundering offences and activities are investigated and offenders are prosecuted and subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions (7).*
- *Proceeds and instrumentalities of crime are confiscated (8).*

An exception regarding the sixth immediate outcome is the observation that many of suspicious transactions are not investigated when passed on to investigators.

Finally, no conclusions could be drawn on the next two criteria, because no data were collected on these subjects:

- *International cooperation delivers appropriate information, financial intelligence, and evidence, and facilitates action against criminals and their assets (2).*
- *Legal persons and arrangements are prevented from misuse for money laundering or terrorist financing, and information on their beneficial ownership is available to competent authorities without impediments (5).*

Basis and guidelines for the monitor AML policy

The intention of this study was to develop a start version of a monitor AML policy. The inventory of AML activities and the measuring against the FATF criteria for an effective AML policy resulted in the specification of 62 information elements the monitor should include. It also has been indicated which organisations are most capable to collect and deliver the data.

In the next version of the monitor more performance indicators of the different AML processes should be elaborated. These can be based on the now specified information elements. The check against the FATF criteria for an effective AML policy can then become more comprehensive.

Bijlage I Juridisch kader

I.1 Inleiding

Het juridisch kader met betrekking tot witwassen wordt o.m. bepaald door internationale richtlijnen en nationale wetgeving:

1. Het verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van de financiering terrorisme (VN, 1999);
2. De EU-richtlijn ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (EU 2005);[223]
3. De relevante bepalingen in de Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financiering van terrorisme (de "WWFT"); en
4. De relevante bepalingen in het Wetboek van Strafrecht ("WvSr").

De EU-richtlijn en de nationale wetten worden in de volgende paragrafen behandeld, met de opmerking dat de uitvoering van het toezicht op grond van de WWFT in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2 per toezichthouder wordt behandeld.

I.2 De Derde witwasrichtlijn

De Derde witwasrichtlijn verving de twee eerdere EU-richtlijnen met betrekking tot witwasbestrijding. Naast de al bestaande maatregelen (o.a. verbod op witwassen, identificatieplicht voor cliënten van kredietinstellingen, onderzoek VT's) werd in deze richtlijn een reeks maatregelen voorgeschreven die in het bijzonder gericht waren op het voorkomen van het financieren van terrorisme. Daarnaast gaf de richtlijn aan dat de gestelde regels strikt moesten worden gehandhaafd. De basisgedachte achter de Europese richtlijnen was dat alleen nationale maatregelen slechts een zeer beperkte uitwerking zouden hebben. Coördinatie en samenwerking op internationaal niveau en het gebruik van het financiële stelsel zijn naast de strafrechtelijke sancties nodig voor een effectief anti-witwasbeleid.[224] Waren de eerste twee Witwasrichtlijnen nog "rule based" van aard, de Derde witwasrichtlijn gaat uit van een risicogeoriënteerde benadering van het cliëntenonderzoek en is "principle based" (werkt met open normen).[225]

In 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd om de huidige witwasrichtlijn te herzien. Deze Vierde Europese Richtlijn vormt het EU-kader ter voorkoming van misbruik van het financiële stelsel om inkomen uit illegale activiteiten te legaliseren en ter voorkoming van financiering van terrorisme. Eind 2014 hebben het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad een akkoord gesloten over aanpassing van de Richtlijn: een openbaar register, dat duidelijk moet maken wie de 'uiteindelijk begunstigde' is achter brievenbusfirma's, trusts en andere juridische constructies, is opgenomen in de nieuwe Richtlijn. De Raad van de Europese Unie heeft op 10 februari 2015 de bereikte overeenkomst met het Europees Parlement goedgekeurd. Dit akkoord maakt

[223] Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PBEG 25-11-2005, L 309/15).
[224] M. Faure, H. Nelen, N. Philipsen, e.a., Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving WWFT, 2009, pag. 6-12.
[225] NBA-handreiking 1124: Richtsnoeren ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) voor belastingadviseurs en accountants

de weg vrij voor een akkoord in tweede lezing in het Europees Parlement waarna de lidstaten twee jaar hebben om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.[226]

I.3 De WWFT

De WWFT is in 2008 tot stand gekomen en is een samenvoeging van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties ("wet MOT") en de Wet Identificatie bij Dienstverlening ("WID"). De wet MOT en WID waren tot stand gekomen als gevolg van de Eerste en Tweede Europese Richtlijn ter voorkoming van witwassen. In de WWFT zijn tevens de aanpassingen aan de Derde witwasrichtlijn ingevoerd.[227] De WWFT is thans de wettelijke basis voor het bestuursrechtelijk toezicht en handhaving met betrekking tot witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Onder handhaving valt o.m. het opleggen van een bestuurlijke boete en het initiëren van een strafrechtelijk onderzoek.

Op grond van de WWFT hebben financiële dienstverleners en niet-financiële beroepsgroepen de plicht cliëntenonderzoek uit te voeren (vaststellen identiteit) en ongebruikelijke transacties (OT's) te melden bij het meldpunt de FIU-Nederland. Onder de financiële dienstverleners vallen onder meer de banken en geldkantoren; onder niet-financiële beroepsgroepen vallen onder andere accountants, advocaten, notarissen en een grote verscheidenheid aan handelaren in goederen met een grote waarde. Vier toezichthouders controleren de naleving van de meldingsplicht van OT's: de Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Financieel Toezicht, de Nederlandsche Bank en het Bureau Toezicht WWFT. Het stelsel van toezicht op financiële instellingen in Nederland (toezicht op banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen e.d.) is voor een groot deel geregeld in één wet, te weten de Wet op het Financieel Toezicht (de "WFT").

I.4 Het Wetboek van Strafrecht

Met de strafbaarstelling van witwassen heeft de wetgever de bescherming van de aantasting van de integriteit van het financiële en economische verkeer en van de openbare orde voorop gesteld.[228] De straf kan vrijheidsontneming en/of een geldboete zijn. Daarnaast kan crimineel verdiend vermogen (bijv. geld) worden afgepakt van criminelen op grond van de Pluk-ze-wetgeving.

Het WvSr bevat de wettelijke basis voor de strafbaarstelling van witwaspraktijken. Tot 2001 werden de artikelen m.b.t. heling (artt. 416 en 417 WvSr) gebruikt om witwassen te vervolgen. In 2001 werden drie wetsartikelen opgenomen in het WvSr: artt. 420bis, 420quater en 420ter. Deze wetsartikelen maken de zelfstandige strafbaarstelling van witwassen mogelijk en witwassen wordt daarom niet (meer) gezien als een species van heling.

Artikel 420bis: opzettelijk witwassen
In het WvSr is witwassen als volgt gedefinieerd:
Artikel 420bis, sub a: *'hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of*

[226] Inmiddels is de vierde anti-witwasrichtlijn van kracht geworden en wordt er gewerkt aan implementatie ervan. Zie ook https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e130009_voorstel_voor_een
[227] M. Faure, H. Nelen, N. Philipsen, e.a., Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving WWFT, 2009, pag. 6-12.
[228] Kamerstukken II 1999/00, 27 159, nr.3, p5.

verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is van enig misdrijf.'
Artikel 420bis, sub b: *'hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.'*

Er is sprake van (voorwaardelijke) opzet als de verdachte ten tijde van de gedraging weet dat het voorwerp dat hij verbergt of verhult uit misdrijf afkomstig is. De in de delictsomschrijving gebruikte termen "verbergen" of "verhullen" impliceren eveneens opzet. Onder voorwerp vallen alle zaken die op geld waardeerbaar zijn, waaronder geld zelf.

Volgens de Hoge Raad is niet nodig dat in de tenlastelegging wordt opgenomen door wie het misdrijf is gepleegd, op welk moment en waar. Als het 'niet anders kan zijn dat' of het uit een "feit van algemene bekendheid" kan worden afgeleid dat voorwerp afkomstig is uit enig misdrijf, dan wordt dit geaccepteerd door de Hoge Raad.[229]

Artikel 420ter: gewoonte-witwassen
Iemand maakt zich schuldig aan gewoonte-witwassen wanneer hij zich herhaaldelijk schuldig maakt aan opzettelijk witwassen. Gewoonte-witwassen (art. 420ter WvSr) is een *lex specialis* van art. 420bis WvSr. Er dient sprake van opzet te zijn en van regelmatig witwassen.

Artikel 420quater: Schuld-witwassen
Bij schuld-witwassen moet de verdachte redelijkerwijs vermoeden dat het voorwerp van een misdrijf afkomstig was. Er is dus geen sprake van opzet, want dan weet de verdachte dit. Ten aanzien van de handelingen die de verdachte verricht ten behoeve van het witwassen dient overigens wel de opzet bewezen te worden.
Het Openbaar Ministerie heeft op grond van de WvSr de bevoegdheid over te gaan tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (bijv. door witwassen). Deze ontneming vindt op vordering van het OM plaats bij rechterlijke beslissing. De procedure die leidt tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel staat los van de procedure inzake de strafzaak zelf. De Officier van Justitie kan er ook voor kiezen met een verdachte c.q. veroordeelde een schikking of een transactie te sluiten ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een schikking heeft alleen betrekking op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel; een transactie heeft mede betrekking op de strafzaak.[230]

I.5 Definitie van witwassen

De Financial Action Task Force on money laundering ("FATF") omschrijft witwassen als volgt: 'Money Laundering is the processing of criminal proceeds to disguise their illegal orgin.' De Algemene Rekenkamer hanteert eenzelfde definitie: witwassen houdt in dat illegaal vermogen legaal wordt gemaakt op een dusdanig manier dat de illegale herkomst van het vermogen niet langer zichtbaar is.[231]

In de Europese richtlijn worden de volgende daden, indien opzettelijk begaan, beschouwd als witwassen van geld:

[229] Mr. F. Krijtenburg, Geen kilo's, maar pegels, mei 2013.
[230] Ontnemingsrichtlijn (Stc. 1997, nr. 37); ook wel de Plukze wetgeving genoemd.
[231] Algemene Rekenkamer, Bestrijden witwassen stand van zaken 2013, p. 20.

- de omzetting of overdracht van voorwerpen die zijn verworven uit een criminele activiteit om de illegale herkomst te verhelen of te verhullen;
- het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing of eigendom van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- de verkrijging, het bezit of het gebruik van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- het deelnemen aan of assisteren bij het begaan van één van de bovenstaande activiteiten.[232]

Uit de Nederlandse strafrechtelijke definitie van witwassen lijkt te volgen dat het enkel voorhanden hebben van gelden waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat ze afkomstig zijn uit enig misdrijf al kwalificeert als witwassen.[233] De Nederlandse wet hanteert dus een ruimere definitie dan de FATF en de EU (pas bij (kennis van) opzettelijke daden met als doel witwassen). Deze ruimere definitie is wel enigszins beperkt door een uitspraak van de Hoge Raad.[234] Deze heeft uitgesproken dat "*indien vaststaat dat het enkele voorhanden hebben door de verdachte van een voorwerp dat afkomstig is uit een door hem zelf begaan misdrijf niet kan hebben bijgedragen aan het verbergen of verhullen van de criminele herkomst van dat voorwerp, die gedraging niet als (schuld)witwassen kan worden gekwalificeerd".* Indien de verhullende gedraging betrekking heeft op een gedeelte van de gelden kan slechts het voorhanden hebben van dat gedeelte worden aangemerkt als witwassen.[235]

I.6 Dubbele strafbaarstelling

De Hoge Raad heeft de strafbaarstelling van witwassen beperkt om automatisch verdubbeling van strafbaarheid van een en dezelfde gedraging te voorkomen (bijv. bij diefstal als gronddelict).[236] Iemand die een gedraging verricht ten aanzien van een voorwerp dat afkomstig is uit enig door hemzelf begaan misdrijf, kan worden veroordeeld wegens opzettelijk witwassen. Het voorhanden van een dergelijk voorwerp *kan* voldoende zijn voor een veroordeling tot opzettelijk witwassen.[237] Indien vaststaat dat het enkel voorhanden hebben door een verdachte van een voorwerp dat afkomstig is uit een door hemzelf begaan misdrijf niet kan hebben bijgedragen aan het verbergen of verhullen van de criminele herkomst van dat voorwerp, *kan* die gedraging niet als witwassen worden gekwalificeerd.[238]

---

[232] Richtlijn 2005/60/EG.
[233] NBA-handreiking 1124: Richtsnoeren ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) voor belastingadviseurs en accountants.
[234] Met de uitspraak van de Hoge Raad lijkt de reikwijdte van het witwasdelict te zijn ingeperkt. Dit mede ter voorkoming van een dubbele strafbaarstelling (gronddelict en witwasdelict). Dit zou in sommige situaties een belemmering kunnen opleveren voor een effectieve bestrijding van misdaadgeld. Het gaat dan met name om de situatie waarin de rechter aanneemt dat een voorwerp afkomstig is uit een door de verdachte zelf begaan misdrijf, terwijl vervolging van dat grondmisdrijf niet haalbaar is. In een concept wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de strafbaarstelling van witwassen uit te breiden door expliciet strafbaar te stellen het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit enig misdrijf dat de schuldige heeft gepleegd (naar http://www.bijzonderstrafrecht.nl/2015/van-probleem-naar-oplossing-en-weer-terug-het-conceptwetsvoorstel-aanpassing-witwaswetgeving/). Het conceptwetsvoorstel is voor advies aan de Raad van State gezonden. Na ommekomst van het advies, zal het worden ingediend bij de Tweede Kamer.
[235] Zie onder meer Hoge Raad, 8 januari 2013, nr. 03164/11, ECLI:NL:HR:2013:BX6909.
[236] N. Vreede, Beperking van de strafbaarstelling witwassen, 20 juni 2013.
[237] HR LJN BA7923.
[238] HR LJN BM 4440.

Zodra een verdachte echter nadere verhullende of verbergende handelingen verricht die niet reeds in relatie staan tot het gronddelict, kan er wel sprake zijn van witwassen.[239]

I.7 Betekenis juridisch kader voor bestrijding witwassen

Het juridisch kader bepaalt de grenzen en mogelijkheden voor de opsporing en vervolging van witwasdelicten. De belangrijkste worden hieronder opgesomd.

- Het hanteren van een ruime strafrechtelijke definitie voor witwassen, betekent dat de bewijslast licht is, aangezien redelijk snel kan worden bewezen dat er sprake is van witwassen. Het feit dat de strafbaarstelling is beperkt door de Hoge Raad doet niets aan deze conclusie af.
- Voor de opsporing en vervolging van een witwasdelict is het niet van belang of de verdachte van witwassen tevens betrokken was bij het achterliggende misdrijf. Er dient alleen te worden bewezen dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is.
- Het is belangrijk om bij het opsporingsonderzoek en het onderzoek ter rechtzitting meer in te gaan op de elementen “verhullen” en “verbergen” van het bij een zoeking of aanhouding aangetroffen contante geld. [240] Er dient dus meer aandacht te worden besteed aan de vraag welke handelingen onder het aan de verdachte ten laste gelegde gronddelict vallen of zouden kunnen vallen.

[239] Voor verduidelijking zie: HR LJN BX4605, LJN BX6909, LJN BX6910, LJN BX 4449 en LJN BX4585.
[240] De FIU-Nederland (2014), Informatieblad 27 mei 2014.

Bijlage II Signaal en Selectie overleg.

Inleiding

Dit is een bijlage bij hoofdstuk 8.2.1 en 8.2.3.
Sinds 2010 is er een centrale intake van witwaszaken die bij de FIOD binnenkomen. In dit zogenaamde Signaal- en Selectieoverleg (S&S overleg) worden intake, onderzoek en afdoening overlegd tussen opsporing en Openbaar Ministerie. Vanaf medio 2011 brengt ook de politie, FIET-FinEc van de Dienst Landelijke Recherche (DLR), signalen in het S&S overleg in. Deelnemers aan het huidige overleg zijn: het FP, het LP, de FIOD en DLR. Het overleg wordt voorgezeten door de LOvJ witwassen van het FP. Het FP treedt op als opdrachtgever van de opsporingsonderzoeken waartoe in het S&S overleg wordt besloten. Het AMLC voert het secretariaat van het S&S overleg. De FIOD heeft de verantwoordelijkheid voor het intakeproces van witwaszaken per 1 september 2013 aan het AMLC overgedragen. Alle data waarover in deze bijlage verslag wordt gedaan zijn afkomstig van AMLC, evenals de inhoudelijke toelichting op sommige ontwikkelingen.

Informatiebronnen S&S overleg
De ***directe inbrengers*** van opgewerkte signalen zijn de FIOD en DLR (FIET-FinEc). Tabel II.1 geeft een overzicht van de ingebrachte signalen en inbrengers over de periode einde 2009 tot en met 30 juni 2014.

Tabel II.1: directe inbrengers van signalen in S&S overleg in de periode eind 2009 - 30 juni 2014.

Inbrenger	Aantal signalen	Opmerkingen
FIOD	294	FIOD OI Amsterdam en FIOD OI Haarlem waren de belangrijkste inbrengers, respectievelijk 113 en 163.
AML Centre	25	Vrijwel alle in 2014; dit zijn signalen waarvan de intake voorheen door FIOD OI Haarlem en FIOD OI Amsterdam werd verzorgd.
FIET FinEc	47	DLR
NP High Tech Crime Unit	2	
DLR/FIOD	1	
FP, LP, OM	7	
De FIU-Nederland	5	De FIU-Nederland neemt geen deel aan het S&S overleg en zal dus via een andere partij de signalen hebben ingebracht.
S&S	15	Bron noch inbrenger genotuleerd; feitelijk nagenoeg altijd door FIOD (Amsterdam / Haarlem) ingebracht
VIC	1	Het Vastgoed Intelligence Centre (VIC) is inmiddels opgegaan in iCOV (infobox Crimineel en onverklaarbaar vermogen). Dit signaal zal niet door VIC zelf zijn ingebracht.
Totaal	**397**	

De directe inbrengers van de signalen geven informatie door - na toetsing - van de oorspronkelijke informatiebron, of verrijken het signaal van de oorspronkelijke bron eerst met andere gegevens alvorens het in het S&S overleg wordt ingebracht
Het is belangrijk op te merken dat in de gegevens van het AMLC alleen signalen zijn opgenomen die ook daadwerkelijk in het S&S overleg zijn ingebracht. Het is realistisch te veronderstellen dat een aanmerkelijk deel van de binnenkomende signalen niet wordt ingebracht om redenen van te beperkte gegevens of te lage importantie. Een deel van deze signalen wordt verstrekt aan andere instanties zoals de Belastingdienst, zie verderop. In die zin geeft tabel II.1 een ondergrens weer van het aantal binnenkomende signalen.

In tabel II.2 wordt een overzicht gegeven van de oorspronkelijke informatiebronnen; deze is niet altijd genotuleerd.

Tabel II.2: overzicht van de door het S&S overleg opgetekende oorspronkelijke informatiebronnen in de periode eind 2009 - juni 2014.

Oorspronkelijke informatiebron	**Aantal signalen**	**Opmerkingen**
Onbekend	140	Bij vrijwel alle was FIET, FIOD dan wel S&S overleg de inbrenger.
Algemene Inlichtingen- en veiligheidssdienst (AIVD)	1	
Belastingdienst (29) / Trafi-team (1)	30	Deze signalen komen vrijwel alle via de FIOD (afdelingen) binnen.
BOOM	1	Met ingang van 2013 onderdeel van het FP
Buitenland (2) / Interpol (4)	7	Vijf hiervan zijn door FIET-FinEc ingebracht
Douane (3) / DIC (2)	5	DIC=Douane Informatiecentrum
FIET FIN / DLR / (5)	5	Zelf ook ingebracht.
FIOD	22	Alle door FIOD ingebracht
De FIU-Nederland	136	Vrijwel alle zijn door FIOD OI Amsterdam en FIOD OI Haarlem ingebracht
Inspectie SZW / SIOD	2	De SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) is opgegaan in de ISZW
KMAR	1	
Media	3	
OM	2	
'Opsporing'	4	Hiervan zijn 3 ingebracht door het FP.
Politie: politie (12) + CIE (2) + BFER (1) + strafr. onderzoek (2)	17	CIE= Criminele Inlichtingen Eenheid, nu TCI. De signalen worden ingebracht door de FIOD (12), de meeste via de regionale teams en FIET (4)
Project S	3	Project S betreft een lopend handhavingproject
Tip(gevers) / M.	4	M.= Meld Misdaad Anoniem
Toezichthouders WWFT	5	Genoemd zijn AFM, BFT en DNB
VIC, nu iCOV	9	Het Vastgoed Intelligence Centre (VIC) is inmiddels opgegaan in iCOV (infobox Crimineel en onverklaarbaar vermogen).
Totaal	**397**	

Tabel II.2 bevat een aantal organisaties die in figuur 8.2 in paragraaf 8.2.3 ontbreken. Sommigen bestaan niet meer (BOOM, VIC, SIOD); sommige zijn marginaal als

informatiebron (AIVD, Inspectie SWZ) andere zijn niet institutioneel (media, tipgevers, 'opsporing').

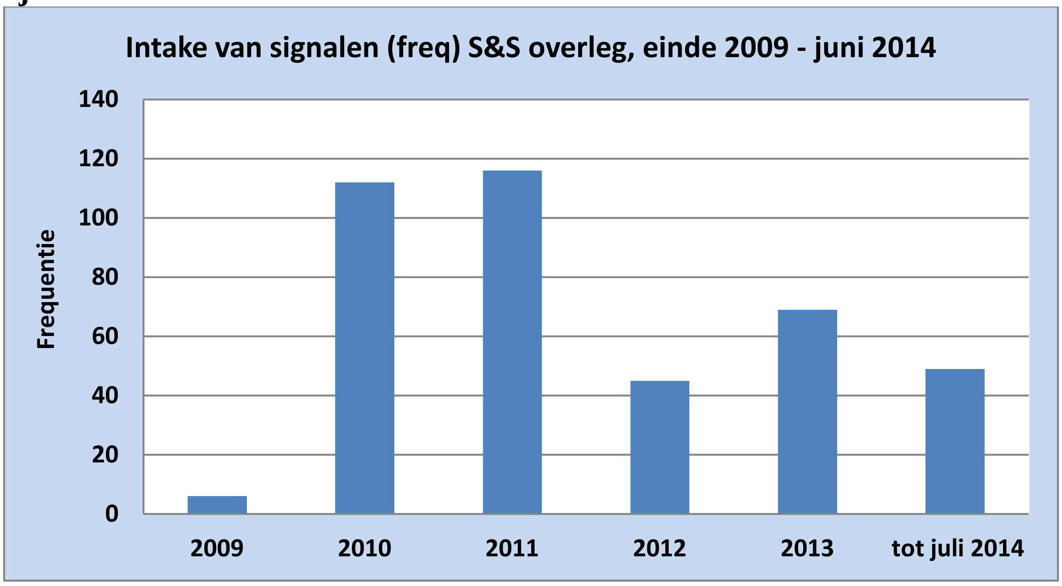
In tabel II.2 valt, in samenhang met figuur 8.2, het volgende op:

- Veel signalen, althans in 2010 en 2011, zie verderop, vinden hun oorsprong in de informatie afkomstig van de FIU-Nederland; deze worden grotendeels door de FIOD in het S&S overleg ingebracht.
- Het aantal ingebrachte signalen over een periode van 4,5 jaar vanuit veel van de organisaties in het netwerk is bijzonder laag. Dit geldt voor: de toezichthouders, het Buitenland, de Douane, de KMAR en de politie. We herinneren eraan dat het hier in het S&S overleg ingebrachte gegevens betreft; het aantal *gegeven* signalen kan hoger liggen.

De vraag is interessant in hoeverre het aantal signalen dat ingebracht is in het S&S overleg de laatste jaren is toegenomen, gegeven de toegenomen capaciteit van de FIOD voor de bestrijding van witwassen, met name in 2013. Bovendien begon FIET-FinEc vanaf medio 2011 ook signalen in te brengen. Zie grafiek II.1.

Het aantal in 2009 is uiteraard klein omdat de intake pas in het eind van dat jaar begon. Na 2011 daalt het aantal ingebrachte signalen. In 2014 lijkt dit weer te gaan stijgen. Verderop wordt deze ontwikkeling toegelicht.

Grafiek II.1: aantal ingebrachte signalen in het S&S overleg over de periode einde 2009 - juni 2014.



Van signaal naar opsporing

Bij binnenkomst van een signaal is de vraag aan de orde of het zinvol is tijd en energie te steken in het opstellen van een preweegdocument.[241] Het gaat dan vooral om de kansrijkheid van een signaal. Wordt dit goed genoeg bevonden dan geeft de LOvJ witwassen opdracht tot het opwerken van het signaal waarin de tenlastelegging wordt gespecificeerd en onderbouwd.

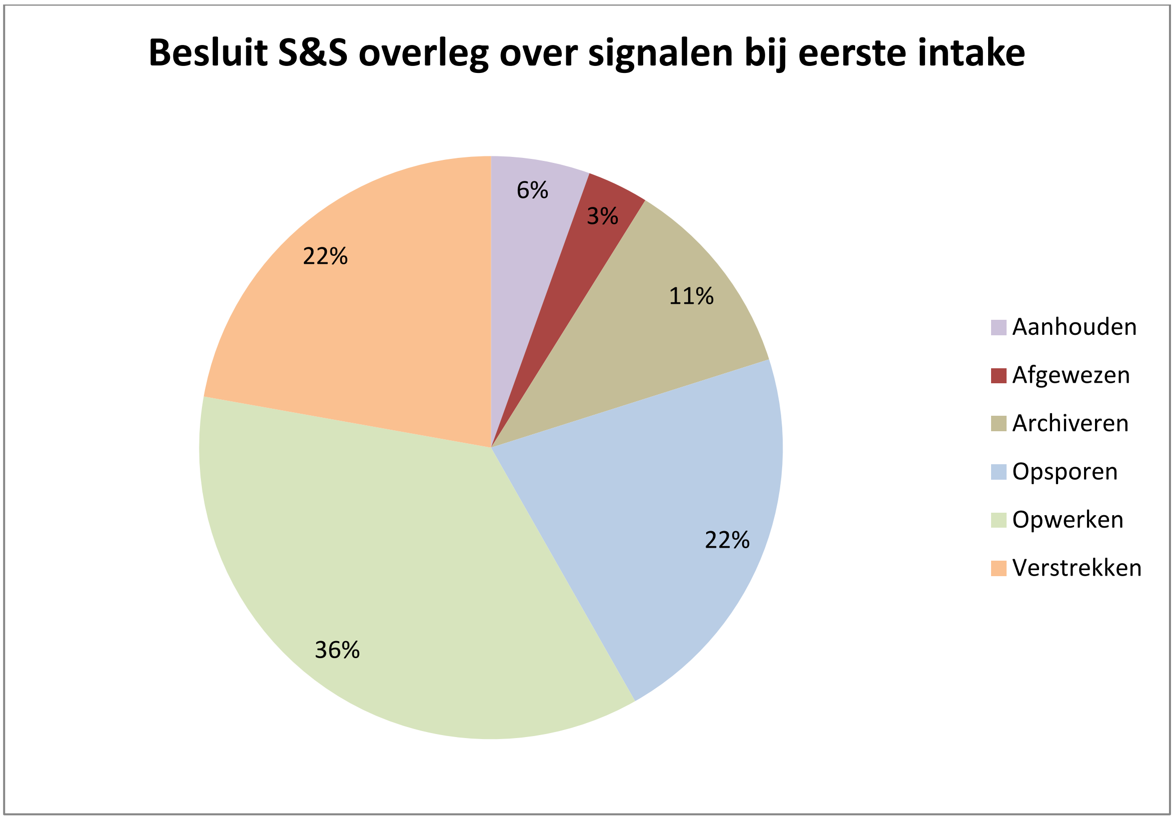
[241] Een preweegdocument is feitelijk een onderzoeksvoorstel waarin staat waarom een zaak onderzocht moet worden en wat een goede insteek zou kunnen zijn. Uit:

De preweegdocumenten worden opnieuw in het S&S overleg ingebracht. Nu om te bepalen of er capaciteit wordt ingezet om een onderzoek op te starten. In dit geval geeft de LOvJ witwassen hiertoe opdracht aan de FIOD of DLR of aan een gecombineerd team.

De laatste tijd (oktober 2013 - juni 2014) heeft het AMLC samen met het FP, buiten het S&S overleg om, signalen beoordeeld, teneinde het intakeproces te versnellen. Als gevolg hiervan bracht het AMLC alleen preweegdocumenten in het S&S overleg in.
Lopende projecten genereren ook veel signalen die vervolgens als preweegdocument in het bestand komen te staan. Zo zijn er verschillende projecten opgestart door de Landelijke Toezicht Organisatie van de Belastingdienst (LTO): het inkeerproject en het debit-creditcard project; hier zijn de FIOD, AMLC en het OM bij betrokken. Voldoet een signaal aan bepaalde kenmerken dan stroomt het signaal deze projecten in. Deze meer projectmatige aanpak is een ontwikkeling van de laatste jaren.
Signalen die niet in een project zijn onder te brengen worden ad-hoc beoordeeld en komen later (eventueel) terug in het S&S overleg als preweegdocument.

De waarde van de signalen voor de bestrijding van witwassen is vooral af te lezen aan het vervolg dat er aan is gegeven. Het S&S overleg beslist in eerste instantie over wat er moet gebeuren met het signaal. In grafiek II.2 is dit weergegeven. De grafiek is gebaseerd op de besluiten over 383 van de 397 ingebrachte signalen over de periode eind 2009 - juni 2014. Van 14 signalen ontbraken hier gegevens over.

Grafiek II.2: besluiten S&S overleg over 383 ingebrachte signalen



Toelichting op de categorieën in grafiek II.2:

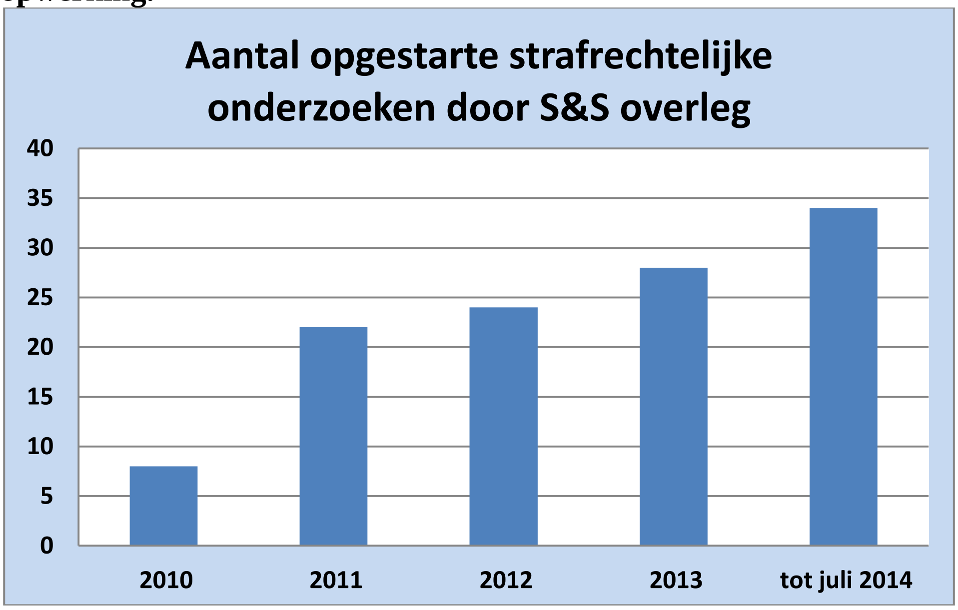
Aanhouden:	een besluit wordt uitgesteld;
Afgewezen:	besloten wordt het signaal niet verder te behandelen;
Archiveren:	de zaak kan niet opgewerkt worden tot 'een redelijk vermoeden' ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek; het signaal wordt ook niet aan andere handhavers verstrekt;
Opwerken:	het signaal gaat naar de projectvoorbereiding (FIOD of Fiet-FinEc) om te zien of een verdenking van witwassen hard is te maken;
Opsporing:	een verdenking van witassen is geconstateerd en de zaak gaat naar de opsporing (FIOD, Nationale Politie);
Verstrekken:	als er wordt besloten het signaal niet op te werken dan wel tot opsporing over te gaan, kan het signaal worden verstrekt aan een andere partij als deze een onderkend belang heeft en die het signaal verder kan behandelen. Het S&S overleg verstrekt het signaal meestal aan de Belastingdienst.

We zien in grafiek II.2 dat in eerste instantie 22% van de signalen - dit is 83 van de 383 - leidt tot een opsporingsonderzoek. In tweede instantie kunnen ook opgewerkte signalen nog tot een opsporingsbeslissing leiden. Van de 138 signalen waarvan in eerste instantie besloten werd deze op te werken, leidde dit bij 32 in tweede instantie nog tot een besluit tot opsporing. Eén signaal dat werd aangehouden leidde ook nog tot een opsporingsbesluit.
In totaal hebben de 383 signalen direct en indirect geleid tot 116 opsporingsverzoeken, dat is 30%.

Opgemerkt zij dat een deel van de op te werken signalen een open eind heeft, met name recente. Er kan namelijk nogal wat tijd overheen gaan voordat een signaal voldoende is opgewerkt. Dit houdt in dat de 30% als een ondergrens moet worden beschouwd.

In grafiek II.3 staat het aantal opsporingsonderzoeken dat in elk jaar is opgestart, hetzij bij intake, hetzij na opwerking. We zien een geleidelijke stijging van het aantal besluiten tot opsporing; daarbij wijzen we er nog op dat het aantal in 2014 gebaseerd is op een half jaar.

Grafiek II.3: het aantal opgestarte strafrechtelijke onderzoeken, bij intake en na opwerking.



Als het aantal besluiten tot opsporing wordt gerelateerd aan het aantal intakesignalen - zie grafiek II.1 - dan wordt de stijging nog opmerkelijker. Gerelateerd aan het aantal ingebrachte signalen stijgt het aantal besluiten tot opsporing respectievelijk van 8% in 2010 naar 19% in 2011 naar 53% in 2012, naar 41% in 2013 naar 72% in 2014. Hierbij zijn ook de 'opsporingsbesluiten in tweede instantie' meegeteld.

Het AMLC geeft hierop de volgende toelichting: de relatieve stijging van het aantal opsporingsonderzoeken wordt voor een groot deel verklaard door een scherpere selectie van de signalen door tussentijds overleg tussen de inbrengers. Signalen waarvan duidelijk was dat ze moeilijk konden worden opgewerkt, werden deels niet meer in het overleg gebracht. Dit heeft als gevolg dat in toenemende mate voornamelijk de meer kansrijke signalen worden ingebracht.
In samenhang met de betere voorselectie is ook het aantal signalen dat aan andere instanties als de Belastingdienst wordt *verstrekt*, sterk gedaald in de beschouwde periode. Dergelijke signalen worden in toenemende mate niet meer in het S&S overleg besproken maar na een eerste bewerking in het selectieproces al doorgegeven.

Hiermee is de daling van het aantal ingebrachte signalen na 2011 grotendeels verklaard. Verder speelde (na 2011) de omvang van bepaalde zaken in combinatie met de capaciteit nog een rol, waardoor er minder zaken geaccepteerd konden worden. De instelling van het AMLC -einde 2013- leidt daarentegen tot een stijging van het aantal ingebrachte signalen door de capaciteitstoename in het opwerkproces.

Hoe het ook zij, het absolute aantal besluiten tot opsporing is de laatste jaren aanzienlijk gestegen. Een kanttekening hierbij is dat dit aantal in de jaren 2010 en 2011 uitzonderlijk laag was. De toen nog beperkte onderzoekscapaciteit zal hierbij een rol hebben gespeeld.

Tot slot kijken we naar de relatie tussen de bron van het signaal en het intakebesluit dat wordt genomen. We beperken ons tot de signalen die afkomstig zijn van de FIU-Nederland. De aantallen van de andere informatiebronnen zijn te klein of de bron is onbekend. Zie tabel II.3. Ook in deze tabel hebben de cijfers over 2014 betrekking op de eerste helft van dat jaar.

Tabel II.3: besluiten over signalen met als bron de FIU-Nederland, bij intake van de signalen als % van het totaal aantal signalen

	2010	2011	2012	2013	Helft van 2014
Aantal signalen met FIU als bron	**45**	**52**	**8**	**6**	**15**
% afgewezen	0	0	0	33	0
% aanhouden, archiveren	22	27	0	17	0
% besluiten tot verstrekking	49	40	0	17	0
% besluiten tot opwerking	29	33	75	17	20
% besluiten tot opsporing	0	0	25	17	80
	100%	100%	100%	100%	100%

De daling van het aantal ingebrachte signalen afkomstig van de FIU-Nederland na 2011 is opmerkelijk. Het wijst er op dat FIU signalen in toenemende mate niet door de voorselectie

komen, met andere woorden: de kans op een succesvolle opwerking van het signaal wordt minder succesvol geacht.[242] In de beschouwde periode heeft FIET-FinEc slechts één signaal van de FIU-Nederland doorgegeven; de overgrote meerderheid is door de FIOD dan wel de regionale FIOD afdelingen ingebracht maar voornamelijk in de jaren 2010 en 2011. Daarna komen de VT's nauwelijks nog door de voorselectie.

[242] Deze uitleg is bevestigd door AML centre.

Bijlage III: Data Openbaar Ministerie

Het OM registreert op basis van witwasfeiten. Dit zijn personen die van een witwasactiviteit worden verdacht. Een persoon kan tegelijkertijd ook van andere delicten worden verdacht. Het OM bepaalt per feit of het vervolgbaar is en waarvoor het vervolgbaar is (bijv. diefstal of witwassen).

Witwasfeiten per opsporingsdienst en de vijf onderzochte eenheden Nationale politie per jaar:

Regio/jaar	2010	2011	2012	2013
Amsterdam	302	293	311	196
Rotterdam	86	86	114	135
Den Haag	179	179	239	170
Oost Brabant	59	111	121	115
Oost-Nederland	116	178	179	128
FIOD	224	295	283	252
KLPD	107	185	113	173
Totaal	**1073**	**1327**	**1360**	**1169**

Acties OM per opsporingsdienst:

Regio Amsterdam

Actie OM	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Dagvaarden	228	205	207	149
OM-strafbeschikking		1	2	
Onvoorwaardelijk sepot	57	61	73	46
Transactie	15	17	25	1
Voegen ter berechting	2	3	4	
Voorwaardelijk sepot		6		
Eindtotaal	**302**	**293**	**311**	**196**

Regio Rotterdam

Actie OM	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Administratief beëindigd				1
Dagvaarden	68	98	74	110
Lik op stuk	1			1
Onvoorwaardelijk sepot	15	48	20	20
Transactie		4	12	3
Voegen ad informandum		1	2	
Voegen ter berechting	1	5	2	
Voorwaardelijk sepot	1	4	4	
Eindtotaal	**86**	**160**	**114**	**135**

Regio Den Haag

Actie OM	2010	2011	2012	2013
Dagvaarden	102	131	163	128
OM-strafbeschikking			1	1
Onvoorwaardelijk sepot	58	56	35	26
Transactie	15	6	10	15
Voegen ter berechting	1	2	2	
Voorwaardelijk sepot	3	5	28	
Eindtotaal	**179**	**200**	**239**	**170**

Regio Oost Brabant

Actie OM	2010	2011	2012	2013
Dagvaarden	44	88	94	63
OM-strafbeschikking	0	0	0	1
Onvoorwaardelijk sepot	15	21	26	25
Transactie	0	2	1	24
Voorwaardelijk sepot	0	0	0	2
Eindtotaal	**59**	**111**	**121**	**115**

Regio Oost Nederland

Actie OM	2010	2011	2012	2013
Dagvaarden	88	142	131	114
OM-strafbeschikking	0	0	1	0
Onvoorwaardelijk sepot	24	33	40	12
Transactie	1	1	7	1
Voegen ad informandum	1	0	0	0
Voorwaardelijk sepot	2	2	0	1
Eindtotaal	**116**	**178**	**179**	**128**

FIOD

Actie OM	2010	2011	2012	2013
Dagvaarden	169	174	211	162
Onvoorwaardelijk sepot	23	61	32	28
Transactie	26	56	37	61
Voegen ad informandum	0	1	0	0
Voegen ter berechting		3	2	1
Voorwaardelijk sepot	6	0	1	0
Eindtotaal	**224**	**295**	**283**	**252**

KLPD

Actie OM	2010	2011	2012	2013
Dagvaarden	83	139	89	126
Lik op stuk	0	1	0	0
OM-strafbeschikking	0	0	0	1
Onvoorwaardelijk sepot	14	33	12	20
Transactie	10	10	7	26
Voegen ad informandum	0	0	1	0
Voegen ter berechting	0	1	1	0
Voorwaardelijk sepot	0	1	3	0
Eindtotaal	**107**	**185**	**113**	**173**

Vonnissen (o.b.v. jaar dagvaarding en opsporingsdienst).

Leeswijzer: de aantallen in de eindtotalen kunnen lager zijn dan het aantal dagvaardingen in de "Acties OM" tabellen, omdat op zaakniveau besloten is niet te dagvaarden terwijl op feitniveau (waar de tabellen "Acties OM" op gebaseerd zijn) besloten was wel te dagvaarden.

Regio Amsterdam

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	0	0	1	0
O.M. niet ontvankelijk	0	1	0	0
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	3	2	1	0
Rechter niet bevoegd	0	2	0	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	0	2	2	0
Strafoplegging	159	113	110	42
Strafoplegging en/of -maatregel	16	22	10	3
Vrijspraak	27	24	22	11
(leeg)	22	38	59	87
Eindtotaal	**227**	**204**	**205**	**143**

Regio Rotterdam

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	0	1	0	1
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	2	0	0	0
Strafoplegging	44	57	37	20
Strafoplegging en/of -maatregel	1	0	1	0
Vrijspraak	5	9	5	6
(leeg)	11	29	16	58
Eindtotaal	**63**	**96**	**59**	**85**

Regio Den Haag

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	1	0	0	0
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	0	0	1	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	0	2	0	0
Strafoplegging	71	97	98	35
Strafoplegging en/of -maatregel	0	3	4	3
Verwijzing naar een ander forum	0	1	1	0
Vrijspraak	24	11	22	6
(leeg)	6	17	35	80
Eindtotaal	**102**	**131**	**161**	**124**

Oost Brabant

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	0	0	0	1
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	0	1	0	0
Strafoplegging	36	45	36	2
Strafoplegging en/of -maatregel	1	2	3	0
Vrijspraak	5	3	9	1
(leeg)	2	37	45	51
Eindtotaal	**44**	**88**	**93**	**55**

Oost Nederland

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Beslissing niet bekend binnen COMPAS	0	0	0	2
Dagvaarding nietig	0	7	1	0
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	6	27	0	0
Strafoplegging	62	61	62	11
Strafoplegging en/of -maatregel	0	2	2	0
Vrijspraak	9	11	12	1
(leeg)	11	33	53	96
Eindtotaal	**88**	**141**	**130**	**110**

FIOD

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Dagvaarding nietig	0	1	1	1
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	1	0	0	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	2	0	1	0
Strafoplegging	109	71	70	29
Strafoplegging en/of -maatregel	0	22	2	0
Verwijzing naar een ander forum	0	0	1	0
Vrijspraak	17	8	3	4
(leeg)	40	72	133	128
Eindtotaal	**169**	**174**	**211**	**162**

KLPD

Vonnis	2010	2011	2012	2013
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	0	0	1	0
Rechter niet bevoegd	1	0	0	0
Strafoplegging	51	52	30	5
Strafoplegging en/of -maatregel	1	3	0	2
Vrijspraak	9	20	6	3
(leeg)	20	57	49	110
Eindtotaal	**82**	**132**	**86**	**120**

Bijlage IV: data over beslaglegging en incassoresultaat

Bron: Functioneel Parket, Leeuwarden

Tabel 1: beslaglegging *enkel* op basis van witwassen, *mede* op basis van witwassen en *niet* op basis van witwassen, uitgedrukt in aantallen parketnummers.

	Alleen ww	Oa ww	Geen ww	Totaal
2010	160	541	1011	1712
2011	252	693	1343	2288
2012	257	622	1214	2093
2013	310	526	1407	2243

Tabel 2: percentage van het totaal beslag voor elk van de parketten waarvoor *alleen* witwassen als grond is aangevoerd.

	2010	2011	2012	2013
Midden-Nederland	1	1	16	14
Zeeland-West-Brabant	3	1	3	2
Limburg	0	2	11	11
Noord-Holland	36	46	36	27
Noord-Nederland	3	6	42	49
Oost-Brabant	1	3	19	15
Oost-Nederland	4	13	7	11
Den Haag	6	41	7	15
Rotterdam	6	8	50	67
Amsterdam	17	17	21	38
Landelijk Parket	42	21	36	32
Functioneel Parket	2	8	3	8

Tabel 3: percentage van het totaal beslag voor elk van de parketten waarvoor witwassen als één van de gronden is aangevoerd.

	2010	2011	2012	2013
Midden-Nederland	94	86	29	25
Zeeland-West-Brabant	38	32	35	9
Limburg	33	16	38	14
Noord-Holland	40	13	23	15
Noord-Nederland	26	30	14	25
Oost-Brabant	27	53	55	54
Oost-Nederland	71	68	63	37
Den Haag	18	19	84	26
Rotterdam	46	69	33	12
Amsterdam	76	79	73	32
Landelijk Parket	53	76	48	58
Functioneel Parket	71	46	53	46

Tabel 4: omvang van het incassoresultaat voor elk van de parketten over 2012 en 2013, waarvoor witwassen uitsluitend, mede en niet als grond is aangevoerd.

	Alleen ww	Mede ww	Geen ww
Midden-Nederland	59195	547289	2169731
Zeeland-West-Brabant	143650	925124	2391265
Limburg	285513	846462	3869366
Noord-Holland	6706098	3265927	2720405
Noord-Nederland	26226	190501	2279144
Oost-Brabant	146740	1245790	2199463
Oost-Nederland	344334	1452085	3855719
Den Haag	811957	714233	3226857
Rotterdam	174377	3867330	2921670
Amsterdam	3604158	6794722	3021095
Landelijk Parket	6064640	10639228	1777451
Functioneel Parket	224234	5981358	13663243

Bijlage V Cijfers van de FIU-Nederland

Tabel 1: ontwikkeling van het aantal VT's per regionale eenheid

Regionale eenheid	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Amsterdam-Amstelland	14.683	15.164	16.082	15.216	22.585	17921	13233	11.393	7.513	7.394	6889
Rotterdam	10.157	13.254	10.794	7.343	10.020	11.069	7.306	6.047	6.041	6.498	6373
Den Haag	4.166	4.015	4.156	4.458	4.716	4876	4463	3.340	2.818	2.931	3776
Oost-Nederland	1.401	1.415	1.034	1.076	1.881	3378	1482	1.609	1.108	1.184	1474
Oost-Brabant	1340	1342	1079	836	969	1388	1383	1044	1094	876	859
Noord-Nederland	725	990	1.429	735	930	3551	649	709	322	484	994
Noord-Holland	2000	1503	1222	1241	1451	2597	1622	2025	1299	1121	1145
Limburg	1.144	1.292	896	932	1.398	2122	899	989	529	706	909
Zeeland-West-Brabant	2.176	1.901	1.548	1.789	1.283	3461	1177	1.086	829	891	980
Midden-Nederland	1879	1966	2026	2052	2029	3280	1687	1897	1663	1645	1447
Overig[243]	374	371	281	144	139	683	215	253	89	104	475
Totaal	**40.045**	**43.213**	**40.547**	**35.822**	**47.401**	**54.326**	**34.116**	**30.392**	**23.305**	**23.834**	**25.321**

Tabel 2: doormeldreden van de verdachte transacties

Doormeldredenen	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
VROS	13.542	13.948	13.264	14.100	18.134	29.050	12.893	15.525	11.581	9.485	7660
Eigen onderzoek	17.854	18.990	17.837	11.767	17.358	14.481	11.125	9.508	8.253	7.852	12363
LOvJ	8.126	9.030	8.948	9.586	11.568	10.374	9.848	5.342	3.387	5.204	5021
BOOM en CJIB	462	1.245	121	369	341	421	250	17	84	1.293	277
Onbekend	61	0	377	0	0	0	0	0	0	0	0
Eindtotaal	**40.045**	**43.213**	**40.547**	**35.822**	**47.401**	**54.326**	**34.116**	**30.392**	**23.305**	**23.834**	**25.321**

[243] Hieronder valt: onbekend, 'in meerdere regio's, 'nader te bepalen' en 'in buitenland'.

Tabel 3: ontwikkeling van het aantal LOvJ verzoeken

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Amsterdam	116	142	99	68	51	54	66
Rotterdam	54	43	53	50	63	47	68
Den Haag	80	61	83	86	54	83	100
Oost-Nederland	90	101	76	114	95	70	77
Oost-Brabant	15	16	25	12	39	26	29
Noord-Nederland	35	72	55	50	43	60	48
Noord-Holland	85	66	89	67	43	34	39
Limburg	19	6	12	14	11	11	11
Zeeland-West-Brabant	16	26	26	26	35	38	32
Midden-Nederland	29	32	45	36	47	73	84
FIOD	310	262	371	274	386	285	278
Landelijke eenheid/vh KLPD	195	150	122	67	64	127	129
KMar	110	113	124	166	80	102	105
Sociale Recherche	41	46	68	47	69	34	17
SIOD / Inspectie SZW	11	37	41	21	31	28	31
Rijksrecherche	5	6	1	4	1	10	3
BOOM	0	0	0	0	0	8	21
RST	0	0	0	0	0	4	5
Overigen	11	25	24	21	9	3	24
Bovenregionale Recherche	6	2	3	0	0	0	0
AID	5	7	5	0	0	0	0
Totaal	**1.233**	**1.213**	**1.322**	**1.123**	**1.121**	**1.097**	**1.167**

Bijlage VI: infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen

In mei 2013 tekenden het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Belastingdienst, Douane, FIOD en FIU-Nederland een convenant waarmee een samenwerkingsverband onder de naam infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) werd aangegaan.
Het doel van de oprichting van iCOV is kortweg:[244]
1. Het in kaart brengen van onverklaarbaar en crimineel vermogen, het blootleggen van witwas- of fraudeconstructies, het tegengaan van belastingontduiking en het kunnen innen van overheidsvorderingen;
2. Ten behoeve hiervan: het verwerken van gegevens, het vervaardigen van rapportages opdat zinvol kan worden geïntervenieerd;
3. Het verwerken van gegevens ten behoeve van onderzoek dat de doelen onder punt 1 ondersteunt zodat betekenisvol kan worden geïntervenieerd.

iCOV heeft twee taken. De eerste is het doen van fenomeenonderzoeken en het ontwikkelen van nieuwe indicatoren en profielen om te gebruiken in zijn producten. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van indicatoren met betrekking tot witwassen , samen met het AMLC, zodat deze opgenomen kunnen worden in de Rapportage Thema. De tweede taak is het maken van rapportages voor de partners. Daartoe koppelt iCOV databestanden die door de deelnemende organisaties worden aangeleverd. Daarnaast worden data gebruikt, onder andere uit bij wet ingestelde openbare registers, uit openbare bronnen en uit registraties met authentieke gegevens. De gegevens hebben betrekking op personen dan wel relaties of contacten van personen die eventueel in verband gebracht kunnen worden met mogelijk onverklaarbare of criminele vermogensbestanddelen dan wel personen ten aanzien van wie een overheidsvordering bestaat en diens relaties en contacten.[245]
Ten behoeve van de gegevensverwerking zijn protocollen opgesteld waarmee de rechtmatigheid van de dataverwerking en - rapportage worden bewaakt.[246] De producten van iCOV zijn gestandaardiseerd en in die hoedanigheid getest op rechtmatigheid.

iCOV wil de toonaangevende speler in Nederland zijn in het ontsluiten van data op zoek naar crimineel en /of onverklaarbaar vermogen. Op dit moment levert zij drie producten:[247]

1. **iCOV Rapportage Vermogen en Inkomsten (iRVI)**
   De iRVI is een overzicht van het vermogen en de inkomsten van een subject (rechtspersoon of natuurlijke persoon) op basis van relevante bij iCOV te raadplegen gegevens. Gegevens van de betrokkene(n) worden gekoppeld aan gegevens over relevante vermogensbestanddelen plus relevante contacten en relaties van de betrokkenen. Gegevens van de Belastingdienst worden gekoppeld aan gegevens van de KvK, het Kadaster en de RDW.
2. **iCOV Rapportage Relaties (iRR)**
   Deze rapportage brengt betekenisvolle relatienetwerken om of tussen (rechts-)personen in beeld. Met relatienetwerk wordt bedoeld de relaties of betrekkingen die een (rechts-) persoon onderhoudt met andere (rechts-)personen op basis van bij iCOV beschikbaar gestelde bronnen. Hiertoe worden gegevens van de Belastingdienst gekoppeld aan gegevens uit het Kadaster en de Kamer van Koophandel.

[244] Zie Convenant iCOV, 2013
[245] Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2013, Staatscourant 29 aug. 2013
[246] Protocol gegevensverwerking iCOV R&D 2013 en het Protocol gegevensverwerking iCOV productie 2013.
[247] Uit: Factsheet iCOV, versie 1.02

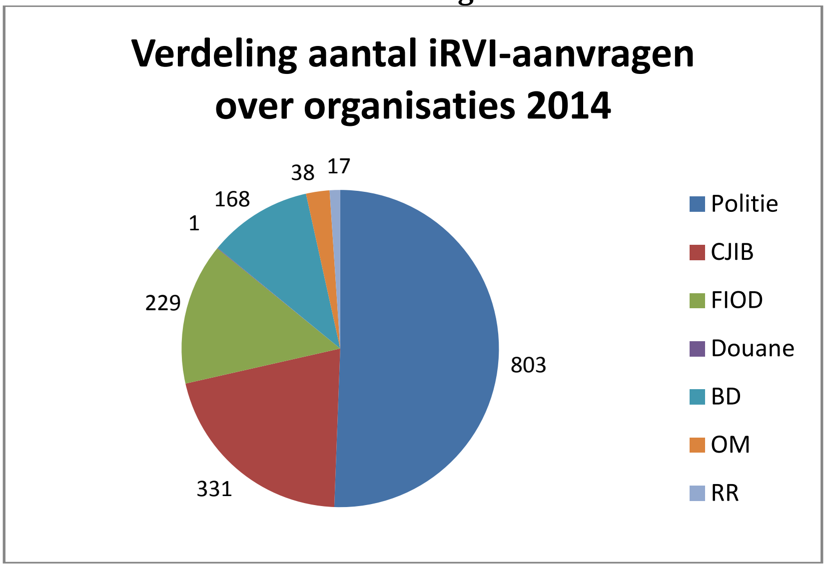
3. **iCOV Rapportage Thema (iRT)**
   Dit is een rapportage die op basis van één of meer scenario's, met gebruikmaking van sets van indicatoren, een onderwerp uitwerkt waardoor op strategisch niveau, en later op tactisch en operationeel niveau, inzicht in aard en omvang van de problematiek wordt gegeven. Zo kan iCOV met behulp van indicatoren aangeven waar risico's zijn op witwassen.

iCOV mag uitsluitend onderzoek doen voor de convenantpartners. Bovendien checkt iCOV of de vragen die worden gesteld voldoen aan de wettelijke eisen. Voor sommige vragen is een vordering vereist van de ovj, bijvoorbeeld wanneer het belastinggegevens betreft. De mogelijkheid wordt onderzocht om het aantal partners uit te breiden. Naar verwachting zullen dit jaar de bijzondere opsporingsdiensten en de KMAR tot het convenant toetreden.
iCOV beschikt over deskundigen met verschillende achtergronden variërend van rechercheurs en data-analisten tot criminologen en juristen. Daarnaast zijn velen gespecialiseerd binnen hun vakgebied. Bijvoorbeeld als fiscalist of als registeraccount.
De medewerkers van iCOV zijn alle gedetacheerd vanuit de deelnemende organisaties. Het betreft in totaal 30 fte. Totale kosten op jaarbasis van iCOV: 5,5 miljoen; opgebracht door de partners.

Aanvragen in 2013
iCOV is sinds 23 mei 2013 operationeel. In dat jaar, dus tot 2014, zijn 937 aanvragen voor een iRVI ontvangen, 76 voor een iRR en 14 voor een iRT. Bij de aanvragen voor een iRVI gaat het meestal om meer subjecten. Soms heeft één aanvraag betrekking op duizenden subjecten. Deze zogenaamde bulkaanvragen zijn afkomstig van de Belastingdienst (BD) en het CJIB om de werkstromen te prioriteren. De 937 aanvragen iRVI betroffen in totaal 27.903 subjecten.[248]

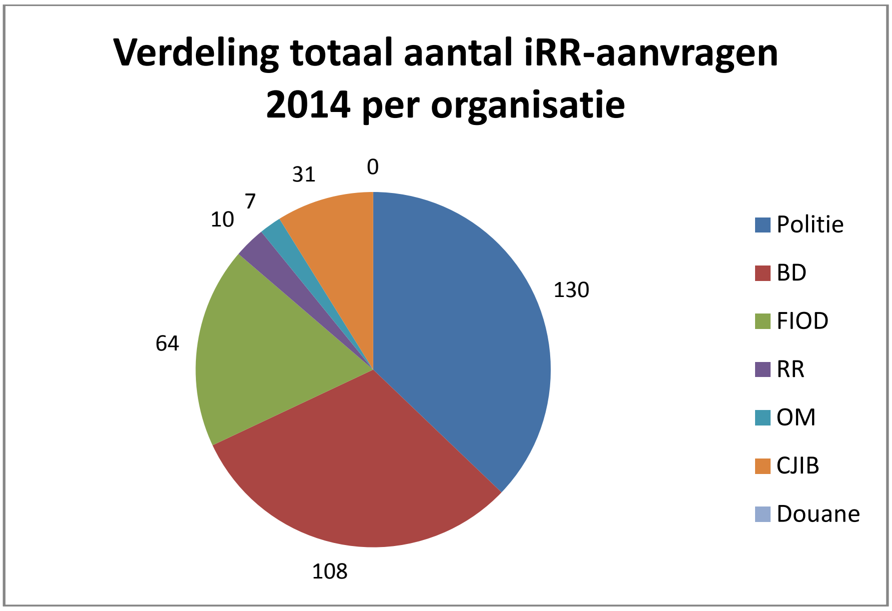
Aanvragen in 2014
In 2014 zijn 1587 aanvragen voor een iRVI ontvangen, 350 voor een iRR en 11 voor een iRT. In grafiek VI.1 wordt de herkomst van de iRVI aanvragen getoond door middel van een taartdiagram; grafiek toont dat voor de iRR aanvragen.

Grafiek VI.1: aantal iRVI aanvragen in 2014 naar herkomst. Bron: iCOV



[248] De data zijn afkomstig van iCOV.

Grafiek VI.2: aantal iRR aanvragen in 2014 naar herkomst. Bron: iCOV.



Betekenis voor witwassen.

Witwassen is één van de speerpunten waar iCOV zich in haar dienstverlening op richt. Andere prioriteiten zijn: afpakken van crimineel vermogen, fraude, inning overheidsvorderingen, veelplegers, belastingontduiking en ondermijning. Hiervan schuurt een aantal tegen het witwassen van geld aan of kan daar mee zijn verbonden. Helaas wordt niet geregistreerd wat de achterliggende redenen voor de aanvragen zijn, dus ook niet of de aanvraag in het kader van een onderzoek naar witwassen plaatsvindt.

In ieder geval is de potentie van de producten van iCOV bij de bestrijding van witwassen groot. Ze leveren, naast de politiedata, mogelijkheden op om signalen van witwassen te verrijken en verdenkingen beter te onderbouwen. Eén van de belangrijke winstpunten van iCOV is dat met de dienstverlening veel tijd wordt bespaard van de opsporingsdiensten.

Onlangs hield iCOV een enquête onder de aanvragers van iRVI's. Aan hen is gevraagd wat de voornaamste bijdrage is die het product hen heeft geleverd. De respondenten konden meerdere antwoorden geven (maximaal 3). Zie tabel VI.1 voor de uitkomst.

Tabel VI.1: de voornaamste bijdrage van de iRVI voor de aanvragers hiervan. Bron: iCOV.

Bijdrage iRVI voor aanvragers	%
Traceren vermogen	61%
Tegengaan belastingontduiking	9%
Innen overheidsvordering	14%
Strafrecht, opname als bewijsstuk	37%
Geen bijdrage	8%

Uit het onderzoek blijkt dat voor 61% van de afnemers iRVI bijdraagt aan het traceren van vermogen. Dit vergroot de omvang van de beslaglegging en helpt bij het incasseren van geld door ontneming, verbeurd verklaring en executie van maatregelen. We hebben in paragraaf 8.6 gezien dat het delict witwassen als grondslag een belangrijke rol speelt bij de beslag- en incassogelden. De resultaten van de enquête geven dus een sterke indicatie van het nut van iCOV voor de bestrijding van witwassen.

Ontwikkelingen

- De eerste stappen zijn gezet om ook de politiedata en de data van de FIU-Nederland in het systeem op te nemen.
- De samenwerking met AMLC heeft in 2014 meer vorm gekregen.
- Verder zijn de overige Bijzondere Opsporingsdiensten begin 2015 toegetreden tot het convenant van iCOV.

Bronnen:

- Interview met mevr. G. Grootscholten, hoofd iCOV, en mevr. M. van der Vegt, senior beleidsmedewerker.
- Convenant iCOV, 2013
- Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2013, Staatscourant 29 aug. 2013
- Factsheet iCOV, versie 1.02
- Factsheet iCOV iRR
- Factsheet iCOV iRVI
- Data iCOV over productie over 2013 en 2014

Bijlage VII FIU.NET

Bij het uitvoeren van onderzoeken zijn voor de FIU-Nederland contacten met buitenlandse FIU's van groot belang. Zij wisselt dagelijks informatie uit met buitenlandse zusterorganisaties via het Egmont Secure Web en het FIU.NET. De laatste bestaat uit de FIU's van de EU. De Egmont Group omvat 141 FIU's.[249]
Over en weer wordt geïnformeerd of bepaalde subjecten bekend zijn in de FIU-database van het betreffende land. Voor de FIU-Nederland kunnen LOvJ-verzoeken of eigen onderzoeken aanleiding geven om een buitenlandse FIU te bevragen.[250]

In 2013 ontving de FIU-Nederland 597 verzoeken van buitenlandse zusterorganisaties en heeft ze 496 verzoeken bij buitenlandse FIU's neergelegd. Aan de data van de FIU-Nederland kan de laatste jaren niet worden ontleend welk deel van de verzoeken via de Egmont Group loopt en welk deel via FIU.NET. In totaal heeft de FIU-Nederland van 70 verschillende buitenlandse FIU's verzoeken ontvangen het afgelopen jaar en aan 59 buitenlandse FIU's verzoeken verstuurd. Met name de contacten met de FIU's uit België, Luxemburg, Zweden, Duitsland en Groot-Brittannië zijn intensief.[251]

FIU.NET[252]

FIU.NET is een gedecentraliseerd computer netwerk waarmee de FIU's in de EU ondersteunen bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terroristen. Het computer netwerk dient voor het uitwisselen van informatie tussen de FIU's over subjecten die in verband worden gebracht met ongebruikelijke of verdachte transacties of waartegen al een verdenking bestaat. Op deze wijze kunnen de activiteiten van (mogelijke) criminelen in andere landen worden gedetecteerd.

In grafiek V.1 wordt het totaal aantal verzoeken om informatie per jaar weergegeven over de periode 2007-2014. De aantallen zijn gebaseerd op uitgaande verzoeken met betrekking tot subjecten. De grafiek laat zien dat het aantal FIU.NET verzoeken een aanzienlijke groei heeft doorgemaakt: in 2013 hebben de FIU's meer dan drieënhalf keer zoveel verzoeken gedaan als in 2007. De verwachting is dat in 2014 het totaal aantal verzoeken rond de 12.000 zal liggen.

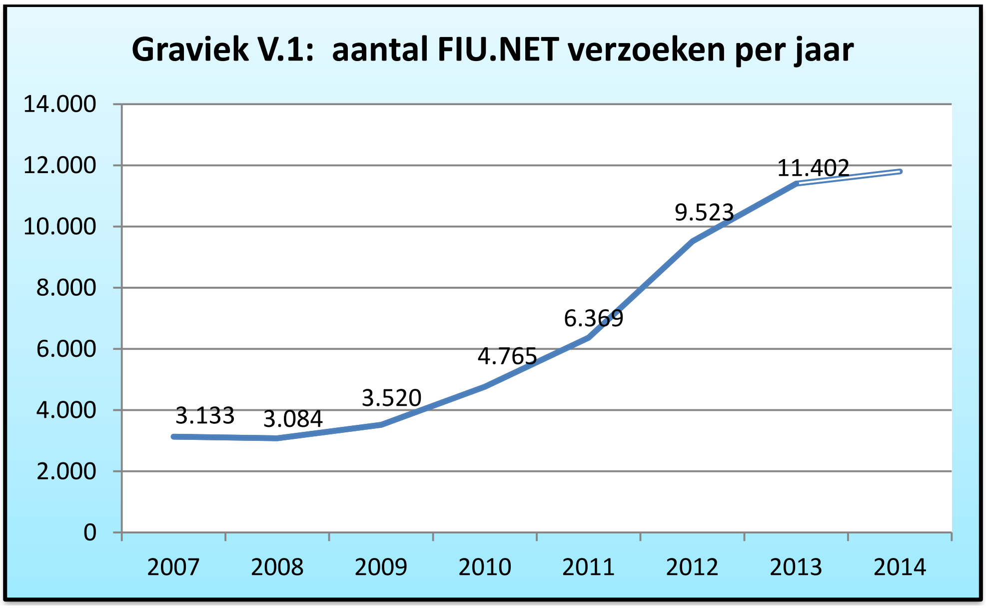
Aan de groei liggen verschillende oorzaken ten grondslag, die alle met elkaar samenhangen:
1. Groei netwerk
Het aantal op FIU.NET aangesloten FIU's is met de jaren gestegen, waarmee ook het aantal FIU's dat actief gebruik maakt[253] van FIU.NET is toegenomen. In 2007 wisselden FIU's van 12 EU lidstaten actief uit via FIU.NET. Eind 2013 waren dit 26 FIU's.
2. Innovatie
In samenspraak met de gebruikers van het systeem, is FIU.NET continu geïnnoveerd. Dit heeft geresulteerd in meer toepassingsmogelijkheden en een groter gebruiksgemak, hetgeen heeft bijgedragen aan een frequenter gebruik van FIU.NET.

---

[249] Jaarverslag 2013 FIU-Nederland, pp.11
[250] Idem, pp.23
[251] Idem.
[252] Onderstaande tekst is vrijwel geheel ontleend aan een interne notitie van FIU.NET
[253] Onder "actief gebruik maken" wordt hier verstaan het op eigen initiatief versturen van (een) verzoek(en) met betrekking tot één of meer subjecten aan een andere FIU.

3. Toenemend belang internationale samenwerking

Ook het toenemende belang van internationale samenwerking heeft een rol gespeeld in de groei. Internationale wet- en regelgeving schrijven FIU's een belangrijkere rol toe in de bestrijding van witwassen en terreurfinanciering. Hierdoor richten FIU's zich bewuster op hun externe taken en zien zij internationale gegevensuitwisseling steeds meer als hun "core business".



Ook het gemiddeld aantal verzoeken per actieve FIU maakt een groei door. Dit steeg van 196 (in 2009) tot 439 (in 2013). De actieve FIU's maken dus daadwerkelijk steeds meer gebruik van FIU.NET.

Verder is ook de spreiding van het gebruik sterk toegenomen. Van de 12 FIUs die in 2007 actief uitwisselden via FIU.NET konden er drie gekenmerkt worden als zogenaamde "supergebruikers": zij waren samen verantwoordelijk voor ca. 80% van het totale gebruik van FIU.NET. Anno 2013 is een heel ander beeld te zien: er zijn 26 actieve gebruikers en het aandeel van de drie supergebruikers van destijds is teruggebracht naar 33%. De overige 67% komt voor rekening van de andere FIUs.

Tenslotte is ook het aantal landen waar actieve FIU's verzoeken nar toe sturen gestegen. Was dit in 2009 nog gemiddeld 5, in 2013 was dit 17. De uitwisseling van informatie beperkt zich dus zeker niet tot de buurlanden of landen in dezelfde regio.

Een belangrijk aandachtspunt bij de uitwisseling van informatie is hoe dit geoptimaliseerd kan worden zonder nationale wetgeving voor de privacy bescherming te doorbreken. Hiertoe heeft FIU.NET een nieuwe technology voor ontwikkeld: ma^{3}tch (Autonomous Anonymous Analyses). Ma^{3}tch is van start gegaan in maart 2013. Het is een nieuwe functionaliteit die FIU.NET biedt aan haar gebruikers. FIUs in de EU kunnen via ma^{3}tch op anonieme wijze en real time datasets matchen. Het systeem zorgt voor de anonimisering van de gegevens en creëert een zogenaamd filter. FIUs bepalen zelf welke datasets ze hiervoor gebruiken en met welke FIUs ze de anonieme filters delen om te matchen. Het aantal datasets is daarbij ongelimiteerd. Het filter wordt gematched met de filters die gedeeld zijn door andere FIUs. Als gehele datasets tegelijk tegen elkaar worden gematched (cross-match) dan toont het systeem de hits in een lijst. Maar ook wanneer een FIU in een FIU.NET case een subject

invoert dat een hit blijkt te hebben met een filter van een andere FIU, dan toont het systeem deze hit direct in de case (case-match). Hoewel ma³tch veel meer toepassingsmogelijkheden heeft, wordt de technologie op dit moment alleen nog gebruikt voor het matchen van subjectgegevens.

Met ma³tch kunnen FIUs dus uitvinden waar zich voor hen relevante informatie bevindt, zonder dat ze gevoelige informatie hoeven prijs te geven. Als er een hit is, kunnen de betrokken FIUs overgaan tot het uitwisselen van de betreffende informatie.
Alleen wanneer er een match wordt geconstateerd, wordt de betreffende informatie aan de betrokken FIU's geopenbaard.

Inmiddels maken 9 EU FIU's gebruik van ma³tch en zijn nog eens 5 FIU's in de opstartfase. Cijfers omtrent het gebruik en de resultaten van ma³tch zijn dynamisch; FIU's kunnen op elk gewenst moment data toevoegen of verwijderen, hetgeen de cijfers beïnvloedt. De stand van zaken op peildatum 5 augustus 2014 is dat 1,8 miljoen subjecten zijn gematched, van wie 1,1 miljoen FIU subjecten en 0,7 miljoen World Check subjecten. Dit heeft 11.293 hits opgeleverd.[254]

Bronnen

- Interview met het hoofd van FIU.Net
- Notitie van FIU.NET
- Website: www.fiu.net
- Jaarverslag 2013 FIU-Nederland

[254] Zowel het aantal gematchte subjecten als het aantal hits bevatten per definitie dubbeltellingen. Een uniek subject kan bij één en dezelfde FIU al in meerdere te matchen, geanonimiseerde datasets voorkomen. Ditzelfde subject kan ook voorkomen in datasets van andere FIUs. Als dit het geval is, veroorzaakt dit subject een hit bij alle FIUs die dit subject aanbieden.
Ten slotte bevat het aantal hits ook zogenaamde “false positives”. Dit zijn geen echte hits, maar hits die een gevolg zijn van het door het systeem toegepaste anonimiseringsproces. Het aantal false positives dat optreedt hangt af van het door de FIUs gekozen precisie percentage bij het matchen. Aangezien dit percentage op dit moment voor alle datasets op 99,999% staat, is de kans op false positives 0,001%.
Het is niet mogelijk om de dubbeltellingen uit de statistieken te filteren.

Bijlage VIII Douane

De EG-verordening liquide middelen nr. 1889/2005 van 26 oktober 2005 stelt in het kader van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, dat alle natuurlijke personen die het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie binnenkomen of verlaten en daarbij € 10.000,– of meer aan liquide middelen meevoeren, daarvan aangifte moeten doen bij de bevoegde (douane)autoriteiten van de lidstaat waar zij de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.[255] Door de toename van de controlemechanismen in de financiële sector in verband met het tegengaan van witwassen, is het risico toegenomen dat geld meer en meer door fysieke smokkel de grens wordt overgebracht. Met de EG-verordening is beoogd de controle over de in- en uitvoer van liquide middelen te verbeteren, alsmede de informatiepositie rondom het vervoer van liquide middelen te verbeteren.
Het begrip 'liquide middelen' omvat contant geld (bankbiljetten en muntstukken) alsook andere monetaire instrumenten, waaronder cheques, promessen, betalingsopdrachten, enz. Door de aangiften van contanten van boven de €10.000 en de controle op deze aangifteplicht komt de Douane potentiële witwaszaken op het spoor. De aangifte-informatie liquide middelen geeft de Douane door aan de FIU-Nederland. Als er een verdenking ontstaat van witwassen bij de aangifte of de schending van de aangifteplicht, dan schakelt de Douane de FIOD in die de zaak verder onderzoekt. Eventueel kunnen liquide middelen in bewaring worden genomen, tot er meer duidelijkheid over de herkomst ontstaat.

Om een idee te krijgen over de aantallen meldingen door de Douane van aangiftes van contanten van €10.000 of meer bij de FIU-Nederland, zie tabel VIII.1. Daarnaast vindt nog een in verhouding klein aantal meldingen plaats op basis van het meldrecht van de Douane, orde van grootte 5% van het aantal meldingen aangiftes liquide middelen.[256] Zie verderop in deze bijlage.

Tabel VIII.1: aantal aan de FIU-Nederland doorgegeven aangiftes liquide middelen (luchtverkeer en zeehavens tezamen). Bron: FIU-Nederland.

	2010	2011	2012	2013
Aangiftes liquide middelen	3.127 waarvan verdacht 58	4.105 waarvan verdacht 55	6.278 waarvan verdacht 171	6.990 waarvan verdacht ca 250[257]

De aantallen in tabel VIII.1 hebben betrekking op vervoer over zee en door de lucht en op uitvoer, doorvoer en invoer van liquide middelen. We zien een sterke stijging van het aantal aangiftes. De FIU-Nederland noemt als vermoedelijke oorzaak hiervoor de toegenomen bekendheid met de aangifteplicht.[258]
Vergelijken we het totaal aantal meldingen op basis van aangiften liquide middelen met het totaal aantal OT's die in de periode 2010-2013 bij de FIU-Nederland worden gemeld, dan blijkt dat de meldingen via de Douane een substantieel deel zijn gaan uitmaken van de OT's, althans als we de moneytransfers buiten beschouwing laten (aangiften liquide middelen zijn per definitie geen moneytransfers)

[255] Er kan ook een aanleiding zijn om tot een verdenking te komen wanneer een persoon vanuit of naar een andere lidstaat van de EU reist. Ook in dat geval kan de Douane optreden.
[256] Zie jaarverslag 2012 van de FIU-Nederland.
[257] De FIU-Nederland maakt melding van 267 verdachte transacties maar daarin zit ook een klein aantal verdachte transacties op basis van meldingen door de Douane op basis van het meldrecht, zie verderop in deze bijlage.
[258] De FIU-Nederland, jaarverslag 2012.

Tabel VIII.2: aantal aangiftes liquide middelen als % van het totaal aantal OT's - niet-moneytransfer. Bron: jaarverslagen FIU-Nederland.

	2010	2011	2012	2013
Aantal OT's niet-moneytransfers	22.459	21.610	25.423	30.587
% doorgegeven aangiftes liquide middelen	14%	19%	25%	23%

Als indicatoren voor de omvang van het aantal witwaszaken, geconstateerd door de Douane, kunnen worden beschouwd:
1. De frequentie waarmee personen die verplicht zijn tot het doen van aangifte van cash geld van €10.000 of meer, dit niet doen;
2. Het aantal keer dat de Douane een persoon overdraagt aan de FIOD op basis van de verdenking van witwassen.[259]
In onderstaande tabel worden deze indicatoren voor de jaren 2011, 2012 en 2013 weergegeven, voor wat betreft Nederland. Let wel, de cijfers hebben alleen betrekking op reizigers door de lucht. Bron: Douane.[260]

Tabel VIII.3: aantallen schendingen aangifteplicht liquide middelen en het aantal verdenkingen van witwassen bij grensverkeer *door de lucht* van personen van buiten de EU. Bron: Douane Nederland.

Indicator	2011	2012	2013
Frequentie schending aangifteplicht	429	427	361
Zaken met verdenking van witwassen, overgedragen aan de FIOD	48	41	105

De toename van het aantal witwaszaken in 2013 verklaart de Douane door een toename in het aantal controles, betere risicoselecties, samenwerking met luchthavenbeveiliging en opbouw expertise binnen de Douane.[261]

Tabel VIII.4 bevat het totaal aantal *aangiftes liquide middelen* in alle EU lidstaten in 2012 bij binnenkomst of verlaten van de EU. In de 6e kolom staat het aantal *geconstateerde* schendingen van de aangifteplicht.[262]

Tabel VIII.4: Totaal aantal aangiftes liquide middelen en geconstateerde schendingen aangifteplicht in de EU lidstaten in 2012: aantal en omvang in euro; afgezet tegen de cijfers in Nederland. Bron: Douane Nederland.

2012	Aangiftes liquide middelen				Aantal schendingen aangifteplicht			
	Totaal aantal	Binnen-komst	Ver-laten	Sum in €	Totaal aantal	Binnen-komst	Ver-laten	Sum in €
NL	5 031	2 690	2 341	184 876 570	409	232	177	18 345 219
Alle lidstaten samen	128 042	87 107	40 935	70 504 767 858	9 416	6 328	3 088	240 721 189

259 Bij beide indicatoren zou het aantal gerelateerd moeten worden aan het aantal personen dat jaarlijks door de Douane wordt gecontroleerd. Hier waren niet voor elk jaar cijfers beschikbaar voor de onderzoekers.
260 De cijfers hebben alleen betrekking op het luchtverkeer. Aangiften via zee zijn niet meegenomen.
261 Schriftelijke toelichting op de cijfers door Douane.
262 Bron: Powerpoint van de Europese Commissie: "Cash controls statistics 2012, customs"

De cijfers voor Nederland wijken iets af van de cijfers van de FIU-Nederland doordat de laatste anders omgaan met de aangiftes. De laatste vat aangiftes waar meerdere valuta's deel van uitmaken op als meerdere aangiftes.
In 2012 is er meer dan €70 miljard aan liquide middelen de grens van de EU gepasseerd waarvan aangifte is gedaan. In Nederland is dat 184 miljoen. Geconstateerd is dat er voor 240 miljoen onterecht geen aangifte is gedaan. Voor Nederland is dat 18 miljoen.

In zijn algemeenheid zou men kunnen stellen dat het *aantal* geconstateerde schendingen van de aangifteplicht bij het grensverkeer van een lidstaat stijgt door de zorgvuldigheid van de controles door de Douane; echter ook de totale frequentie van het vervoer van liquide middelen zorgt voor een stijging van het aantal schendingen van de aangifteplicht, in het bijzonder wanneer het deel hiervan dat zwart of crimineel is, stijgt.
Een toename van elk van deze factoren zorgt voor een toename van het relatieve aantal geconstateerde schendingen van de aangifteplicht ten opzichte van het aantal declaraties.[263]
Dit cijfer schiet daarom tekort als prestatiemeter van de Douane.
De beste graadmeter hiervoor is wellicht het aantal verdenkingen van witwassen die de douane overdraagt aan de FIOD, gerelateerd aan het aantal geconstateerde aangiften en geconstateerde schendingen van aangiftes tezamen. Voor de berekening hiervan over de periode 2010-2013 missen we cijfers. Tabel VIII.2 en VIII.3 hebben betrekking op lucht en zeevervoer; tabel VIII.3 alleen op luchtvervoer.

Controle op liquide middelen in overige douaneprocessen

De controlerende bevoegdheden van de Douane zijn beperkt tot *natuurlijke* personen. Er vindt geen controle plaats op grensoverschrijdend contant geld middels *vracht, post- en koerierszendingen*, althans in het kader van de bestrijding van witwassen. De Douane heeft daartoe op dit moment geen wettelijke bevoegdheden. Het enige wat de Douane kan doen is het melden van ongebruikelijke zendingen van contant geld aan de FIU-Nederland; ingrijpen kan zij echter niet. In de praktijk wordt er nauwelijks gebruik gemaakt van dit meldrecht.[264]
De Nederlandse overheid is voornemens om de bevoegdheden van de Douane op dit punt te vergroten. Uit de Memorie van Toelichting op het concept wetsvoorstel 'Wijzigingswet financiële markten 2016'[265]:

> Het overige deel van het grensoverschrijdend vervoer van liquide middelen valt buiten het bereik van Verordening 1889/2005. Voor dat vervoer geldt geen aangifteplicht vergelijkbaar met die in Verordening 1889/2005, en de inspecteur kan dat vervoer niet onderzoeken op witwassen of financieren van terrorisme. Het gaat dan met name om liquide middelen die worden aangetroffen in post- en cargozendingen. Ook voor het grensoverschrijdend vervoer van goud, edele metalen of edelstenen bestaat geen wettelijke douanetaak die verband houdt met het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme. Met dit wetsvoorstel wordt geen aangifteplicht geïntroduceerd omdat dit te ingrijpende gevolgen zou hebben voor de betrokken transportstromen, maar wordt wel in de wettelijke bevoegdheid voorzien om bij vervoer van liquide middelen, goud, edele metalen en edelstenen, deze goederen te onderzoeken op mogelijk witwassen en financieren van terrorisme. Als gezegd, is het voorstel bedoeld om aanvullend te

[263] Bedoeld wordt de verhouding tussen het aantal geconstateerde verzakingen gedeeld door het aantal geconstateerde declaraties + geconstateerde verzakingen.
[264] Interne notitie van het Ministerie van Financiën betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering; wettelijke bevoegdheden Douane; naar aanleiding van de afronding van het project 'Pecunia'.
[265] Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en van andere wetgeving op het terrein van de financiële markten. Het wetsvoorstel heeft als beoogde inwerkingtredingdatum 1 januari 2016.

zijn op bedoelde verordening en strekt het ook tot verdere uitwerking van de internationale aanbevelingen van de FATF.[266]

Bronnen

- Verordening (EG) Nr. 1889/2005 van het EP en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.
- Interview met de Douane op Schiphol.
- Jaarverslagen FIU-Nederland.
- Cijfers die beschikbaar zijn gesteld door de Douane met schriftelijke toelichting.
- Wetsvoorstel Wijzigingswet financiële markten 2016, Memorie van toelichting.
- Interne notitie van het Ministerie van Financiën betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

[266] Evenals de Verordening is het voorstel aanvullend aan de derde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEG 2005, L309/15).

Bijlage IX Financieel Expertise Centrum

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is in december 1998 opgericht om de integriteit van de financiële sector te versterken. Het is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezichts-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector.
Het financiële stelsel is kwetsbaar voor financieel-economische criminaliteit. Door doeltreffend met elkaar samen te werken en door onderlinge uitwisseling van gegevens, dragen de verschillende autoriteiten binnen het FEC bij aan het versterken van de integriteit in de financiële sector.
Het FEC bestaat uit de volgende partners:

- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Belastingdienst
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- De FIU-Nederland
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Politie

De directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën en de directeur Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn waarnemers in de FEC-raadsvergaderingen
Ambitie van het FEC: Samenwerken als een overheid; resultaatgericht samenwerken als een overheid ter bestrijding van financieel economische criminaliteit en niet integer gedrag in de financiële sector.

Kerntaken

1. Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners;
2. Het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden;
3. Het ondersteunen en uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare resultaten.

Bovenstaande zaken zijn beschreven in het zogenaamde Convenant FEC 2014.[267] Daarnaast regelt het convenant de organisatiestructuur van het FEC. Er is een FEC-Raad die over de activiteiten van het FEC beslist en die sturing geeft aan de 'FEC-eenheid'. De laatste verricht de werkzaamheden waartoe de FEC-Raad besluit.

Voor de uitoefening van de taken van het FEC zijn door de partners en waarnemers afspraken gemaakt die zijn neergelegd in het Informatieprotocol FEC 2014.[268] De centrale taak van het FEC is informatie-uitwisseling en kennisdeling. Het Informatieprotocol regelt de informatie uitwisseling die noodzakelijk wordt geacht voor:

1. afstemming over gezamenlijke inzet op analyse en inventarisatie van kennis;
2. het terugdringen van negatieve invloeden op de financiële sector;
3. het opwerpen van drempels en het afbreken van gelegenheidsstructuren;
4. het versterken en versnellen van maatregelen die bijdragen aan de integriteit van de financiële sector.

[267] 'Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum (Convenant FEC 2014); gepubliceerd in de Staatscourant van 7 februari 2014.
[268] Zie Staatscourant 2014, 14 mrt, nr. 7155

Betekenis van het FEC voor de bestrijding van witwassen
De integriteit van het financiële stelsel heeft veel aspecten, de dreiging van witwassen is daar één van. De FEC-Raad is vooral een bestuurlijk overleg. De betekenis van het FEC voor de *operationele* bestrijding van witwassen is beperkt.

Binnen het FEC-informatieplatform delen de FEC-partners concrete informatie. Deze informatie wordt aangeduid met de term: signaal. De signalen worden na binnenkomst beoordeeld en waar nodig wordt door de FEC-eenheid vervolgactie ondernomen. De signalen variëren van eenvoudige tot complexe verzoeken van FEC-partners, die door het FEC-informatieplatform zelf zijn beantwoord of bij één of meerdere FEC-partners zijn uitgezet. Over 2013 zijn in totaal 114 signalen ingebracht in het FEC-Informatieplatform (117 in 2012 en 41 in 2011). De signalen kunnen naar onderwerp worden onderverdeeld in de navolgende categorieën.

Tabel VIII-1: overzicht van soorten signalen in 2013 die binnen het FEC aan de orde zijn gebracht.

Aandachtsgebied	Signalen in 2013
Strafrecht delicten	15
Witwassen	12
Fiscale fraude	7
(Her) toetsing van bestuurders van financiële instellingen	52
Delicten Wet Financieel Toezicht	15
Delicten Wet handhaving consumentenbescherming	6
Overig	7
Totaal	**114**

NTA witwassen
De FEC-waarnemers, de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie hebben het FEC in 2008 gevraagd een *National Threat Assessment (NTA)* Witwassen uit te voeren. In 2011 is het NTA Witwassen afgerond met een inventarisatie van witwasrisico’s in relatie tot contant geld, gefingeerde omzet en milieu. Het eindrapport ‘Evaluatie NTA Witwassen’ is besproken en goedgekeurd in de FEC-raad van 24 juni 2013.
In deze NTA is een beperkt aantal witwasrisico's in kaart gebracht en nader onderzocht. De betekenis van deze NTA is beperkt omdat de doelstelling -het in kaart brengen van de meest relevante bedreigingen op het gebied van witwassen voor Nederland- niet werd gerealiseerd.[269]

Bronnen
- Flyer FEC: Samenwerken aan versterking van integriteit in de financiële sector.
- www.fec-partners.nl
- Staatscourant 7-2-2014, nr. 2351 en 14-3-2014, nr. 7155
- FEC jaarplan 2012-2014.
- FEC jaarverslagen 2012 en 2013
- Interview met mw. D. Popping, Hoofd FEC Eenheid
- Evaluatie National Threat Assessment (NTA) Witwassen (2013). Interne FEC evaluatie.

[269] Evaluatie National Threat Assessment (NTA) Witwassen (2013). Interne FEC evaluatie. De analyse beperkte zich tot de volgende thema's: contant geld, gefingeerde omzet en milieu.

Bijlage X Regionaal Informatie en Expertisecentrum

In Nederland is in alle 10 regionale eenheden van de politie een Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) opgericht. Daarnaast is er een Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) opgericht die zich richt op regio-overstijgende problematiek en landelijke taken.
Binnen de RIEC's werken politie, het OM, het lokaal bestuur, de Belastingdienst en andere relevante partijen op regionaal niveau samen bij de bestrijding van criminaliteit. Het RIEC functioneert hierbij als informatieknooppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten overheidsinstanties. Door informatie van de verschillende partijen te delen, kan beter gezamenlijk worden opgetreden tegen georganiseerde misdaad. Het delen van informatie wordt geregeld door het Regionaal Convenant dat door alle convenantpartners is ondertekend.[270] Convenantpartners zijn: gemeenten, Openbaar ministerie (OM), Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Provincies, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en naturalisatiedienst (IND).

De RIEC's worden aangestuurd door een regionale stuurgroep bestaande uit alle deelnemende partners die op basis van het Regionaal Convenant met elkaar samenwerken. De verantwoordelijkheid voor het beheer van het RIEC wordt in beginsel belegd bij de regioburgemeester.
De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) versterken de bestuurlijke aanpak en ondersteunen de integrale aanpak. De RIECs en het LIEC ondersteunen het openbaar bestuur in heel Nederland door:

- Het vergroten van de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit;
- Het vergroten van kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit;
- Het ondersteunen van gemeenten en provincies bij:
  - de inrichting en implementatie van beleid rondom de bestuurlijke aanpak;
  - de verbetering van de informatiepositie;
  - ondersteuning bij het versterken van de regionale samenwerking.

Rol bij de bestrijding van witwassen
Een van de aandachtspunten van het RIEC is witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. Omdat er veel aandachtspunten zijn is de betekenis specifiek voor de bestrijding van witwassen beperkt.
In hoeverre de mogelijkheden van het RIEC worden benut, verschilt per regio.[271] In principe is er in elke regio een 'Integrale Stuurploeg', waar in ieder geval de politie, het OM, het bestuur en de Belastingdienst deel van uit maken, soms aangevuld met andere partijen zoals FIOD of Douane. In dit gremium overleggen de partners over de tactisch/operationele aanpak van concrete zaken. Partners brengen zaken ten berde en de andere brengen hierover relevante informatie in. Daarnaast kunnen er gecoördineerde acties op touw worden gezet. In hoeverre er systematisch witwaszaken in de integrale stuurploeg worden gebracht, verschilt per regio.[272] Dit hangt ook af van de aanwezige financiële deskundigheid binnen het RIEC.

---

[270] Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014.
[271] Zie hiervoor met name het jaarverslag RIEC-LIEC 2013.
[272] Idem

Bronnen

- Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014.
- Interviews met vertegenwoordigers van politie en Openbaar ministerie in vijf regio's, 2014
- www.riec.nl
- Politie: partner in de bestuurlijke aanpak. de gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Politie Nederland, feb. 2012
- Jaarverslag RIEC-LIEC 2013

Bijlage XI Indicatorenlijst Uitvoeringsbesluit WWFT

I. Subjectieve indicator

Vermoedelijke witwastransacties of terrorismefinanciering

Transacties waarbij de meldingsplichtige aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

II. Objectieve indicatoren

IIA. Banken, elektronischgeldinstellingen, financiële instellingen, beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, geldtransactiekantoren

Contante wisseltransacties
Contante transacties met een waarde van € 15.000 of meer waarbij contante omwisseling in een andere valuta of van kleine naar grote coupures plaatsvindt.

Geldtransfers
Contante transacties van € 2.000 of meer waarbij de gelden ter beschikking worden gesteld in de vorm van chartaal geld of cheques, of door middel van een credit-of debetcard, dan wel betaalbaar worden gesteld in de vorm van chartaal geld, cheques of door storting op rekening, tenzij het een transactie betreft door een geldtransactiekantoor dat de afwikkeling van de transactie overlaat aan een ander geldtransactiekantoor waarop de meldingsplicht, bedoeld in artikel 16 van de wet, eveneens van toepassing is.

Transacties met aangewezen landen
Transacties met (rechts)personen die zijn gevestigd in landen of gebieden, die door OnzeMinister en Onze Minister van Justitie zijn aangewezen als onaanvaardbaar risico voor witwassen of terrorismefinanciering.

IIB. Levensverzekeraars en bemiddelaars in verzekeringen

Transacties met aangewezen landen
Transacties met (rechts)personen die zijn gevestigd in landen of gebieden, die door Onze Minister en Onze Minister van Justitie zijn aangewezen als onaanvaardbaar risico voor witwassen of terrorismefinanciering.

IIC. Creditcardmaatschappijen

Contante storting
Contante storting ten gunste van een creditcardrekening van € 15.000 of meer.

Gebruik van creditcard
Gebruik van de creditcard in verband met een transactie van € 15.000 of meer bij een aangesloten bedrijf in Nederland.

IID. Casino's

Depot
Het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15.000 of meer.

Girale transacties
Girale transacties van € 15.000 of meer.

Verkoop van speelpenningen
Verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15.000 of meer tegen inlevering van cheques of buitenlandse valuta.

IIE. Handelaren in zaken van grote waarde

Contante transacties
Transacties waarbij voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen verkocht worden tegen geheel of gedeeltelijke contante betaling, waarbij het contant te betalen bedrag € 25.000 of meer bedraagt.

IIF. Onafhankelijke juridisch adviseurs, advocaten, notarissen, belastingadviseurs, externe accountants, bedrijfseconomische adviseurs, bemiddelaars in onroerende zaken, trustkantoren

Contante transacties
Transacties van € 15.000 euro of meer betaald aan of door tussenkomst van de beroepsbeoefenaar in contanten, met cheques aan toonder of soortgelijke betaalmiddelen.

Procedurele aspecten rondom een melding
Voor alle indicatoren geldt dat melding verplicht is van transacties of voorgenomen transacties indien de transactie is verricht of voorgenomen bij het verlenen van een dienst in de zin van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Wat betreft de termijn waarbinnen gemeld dient te worden, wordt opgemerkt dat de transacties onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie is vastgesteld moeten worden gemeld (zie ook artikel 16 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme). Dit houdt in dat in ieder geval binnen veertien dagen moet worden gemeld, en zoveel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.

Verder ligt het in de rede dat transacties die in verband met witwassen aan politie of Openbaar Ministerie worden gemeld, ook aan het Meldpunt moeten worden gemeld; er is immers een vermoeden van witwassen. Uiteraard luiden de genoemde bedragen in euro of de tegenwaarde daarvan in een vreemde valuta.

Bijlage XII   Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Krista Huisman	De FIU-Nederland
Robbert Springorum	De FIU-Nederland
Peter Speekenbrink	De FIU-Nederland
Marcus Wagemakers	AFM
Anita Lee	AFM
Maud Bökkerink	DNB
Dirk Kolkman	BFT
Fred Knook	BFT
Ruud Vaneman	Bureau Toezicht WWFT
Ton Scholing	Anti Money Laundering Centre
Henriette Bongers	Anti Money Laundering Centre
G.H.T. van de Bult	Anti Money Laundering Centre
Melvin Soudijn	Dienst Landelijke Recherche
Hubald van der Velden	DLR, FIET-FinEC
Gees Grootscholten	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)
Mieke van der Vegt	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)
Arjan Hofsink	Koninklijke Marechaussee
Rene van Tilburg	Douane Schiphol
Antonio Vicedomino	Douane Schiphol
Jeroen Poelert	NP, politie Amsterdam
Martin Oldenhof	NP, politie Rotterdam
Tyke Schmidt	NP, politie Rotterdam
Gert-Jan Boone	NP, politie Oost-Nederland
Titus Crombach	NP, politie Oost-Brabant
Tanja Gulicher	NP, politie Den Haag
Martine Dontje	OM, Ovj parket Amsterdam
Michael van der Zouw	OM, Secretaris Parket Amsterdam
Nanette Oosterveld	OM, Ovj parket Rotterdam
Paloma van der Heijden	OM, Secretaris parket Rotterdam

Naam	Organisatie
Wendela Mulder	OM, Ovj parket Oost-Brabant
Tjade Feuth	OM, Ovj parket Oost-Nederland
Jouko Barensen	OM, Ovj parket Den Haag
Anita van Dis	OM, Functioneel Parket, landelijk officier witwassen
Nico J. De Vries	OM, Functioneel Parket, Leeuwarden
George Middeldorp	OM, Parket Generaal
Greetje Bos	OM, Landelijk Parket
Simone Torremans	OM, secretaris Landelijk Parket.
Desiree de Vrught	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Marco Rehorst	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Jan Glimmerveen	Ministerie van Financiën
Eric Ligthart	Ministerie van Financiën
Dian Popping	Financieel Expertise Centrum
Niels Donker	Algemene Rekenkamer
Gonnie de Graaff	FIU.NET
Joost van den Tillaart	Regioplan
Ger Homburg	Regioplan

Bijlage XIII

Samenstelling van de begeleidingscommissie van het onderzoek

Prof. Mr. dr. E. Niemeijer (voorzitter)	Rector van de Academie voor Wetgeving en van de Academie voor Overheidsjuristen
Drs. N. Donker	Algemene Rekenkamer
Dr. J. Ferwerda	Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie en Bestuur
Mr. J.C. Glimmerveen	Ministerie van Financiën, Directie Financiële Markten
Drs. E.W. Kruisbergen	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Drs. C Meulenbeld (vanaf 1-1-2015)	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding
Dr. M.R.J. Soudijn	Dienst Landelijke Recherche
Dr. H.C.J. van der Veen	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Mr. drs. D.F.R. de Vrught (tot 1-1-2015)	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding